2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Avant-propos et Points saillants

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002

N° de catalogue FA1-2002/1-0F
ISBN 0-662-86985-0

AUDITOR GENERAL OF CANADA

CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2002 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 16 avril 2002

Avant-propos

102-04869/

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Avant-propos

Message de la vérificatrice générale du Canada

Comme les rapports antérieurs, ce rapport à la Chambre des communes porte sur la reddition de comptes. Dans les travaux présentés tout au long de ces huit chapitres, nous avons examiné les trois liens de la chaîne de reddition de comptes : le Parlement, les organismes centraux du gouvernement fédéral, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor, et les ministères. Nous avons cherché à déterminer les mécanismes qui doivent être en place pour faire en sorte que les sommes d'argent soient perçues et dépensées selon les désirs du Parlement. Le Parlement contrôle-t-il suffisamment les dépenses du gouvernement? Les organismes centraux ont-ils fixé des normes claires et fourni le leadership nécessaire pour la mise en œuvre des initiatives clés du gouvernement? Les ministères respectent-ils les règles établies pour la gestion de leurs programmes et recueillent-ils l'information dont ils ont besoin pour communiquer leurs résultats?

Le Parlement doit contrôler les dépenses du gouvernement

Un gouvernement responsable doit permettre aux députés d'approuver ses plans de dépenses et d'examiner les résultats de ses dépenses.

Notre premier chapitre, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », mentionne que le gouvernement néglige de plus en plus souvent ce principe essentiel. Nous avons examiné des mécanismes pour lesquels des milliards de dollars des contribuables sont dépensés, sans que des dispositions adéquates soient prévues pour assurer la reddition de comptes au Parlement.

Il s'agit, entre autres, de mécanismes de régie déléguée — des organisations du secteur privé, sans lien de dépendance avec le gouvernement, qui exercent un pouvoir discrétionnaire en vue de l'atteinte d'objectifs fédéraux —, et de mécanismes de collaboration — dans le cadre desquels le gouvernement fédéral exécute des programmes en partenariat avec des organisations externes.

Dans ce chapitre, nous faisons le suivi de cas que nous avons vérifiés en 1999 et examinons de nouveaux mécanismes de régie déléguée importants que le gouvernement fédéral a créés depuis. Les Canadiens s'attendent, avec raison, à ce que le Parlement examine de quelle façon le gouvernement dépense l'argent de leurs impôts, et à ce qu'il détermine si ces dépenses permettent d'atteindre les objectifs prévus. Toutefois, le gouvernement a transféré des milliards de dollars de fonds publics à des fondations privées qui supervisent la distribution des fonds aux bénéficiaires prévus. Dans de nombreux cas, ces mécanismes ne respectent pas les trois exigences auxquelles les ministères doivent satisfaire pour assurer la reddition de comptes au Parlement : présentation crédible des résultats, surveillance ministérielle efficace et vérification externe suffisante.

Même si le gouvernement reconnaît la nécessité de résoudre ces questions, la réponse donnée par le Secrétariat du Conseil du Trésor au chapitre 1 n'indique pas clairement s'il est d'accord avec nos recommandations visant à mettre ces principes en pratique.

Dans le chapitre 8, « Autres observations de vérification », qui porte sur l'administration par le Secrétariat du Conseil du Trésor du crédit pour éventualités du gouvernement (crédit 5 du Conseil du Trésor), nous donnons un autre exemple de l'érosion du contrôle du Parlement sur les dépenses du gouvernement. Le Parlement a autorisé le gouvernement à utiliser ce crédit pour suppléer à d'autres crédits des ministères et payer « diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues ».

Nous reconnaissons que le gouvernement a besoin de souplesse pour faire face aux événements imprévus. Toutefois, il utilise de plus en plus le crédit 5 pour de nouvelles initiatives qui exigeraient normalement l'autorisation préalable du Parlement. Par exemple, en 2001-2002, des fonds du crédit ont été utilisés pour verser une subvention de 95 millions de dollars à l'industrie du transport aérien, et une autre de 50 millions de dollars pour l'appui technologique au développement durable. À mon avis, il faut revoir l'utilisation de ce crédit pour faire en sorte qu'elle soit conforme à l'intention du Parlement.

Le gouvernement, par l'intermédiaire des organismes centraux, doit établir les normes et assurer le leadership

Un gouvernement responsable dépend également d'organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Ces organismes fournissent le leadership et l'orientation nécessaires pour garantir que tous les ministères respectent des normes élevées pour l'approbation, la surveillance et le contrôle des dépenses.

Nous avons examiné, par exemple, l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement (chapitre 7, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne »). Le but du gouvernement est d'intégrer l'information financière aux autres types d'information afin d'améliorer la gestion quotidienne et l'intendance des ressources publiques. Nous avons tenté de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est l'organisme responsable de l'initiative, avait établi une stratégie claire et structurée comprenant un plan d'action assorti d'échéances et de jalons pour mesurer les progrès accomplis. Nous avons cherché des preuves d'un engagement et d'un appui fermes à l'égard de l'initiative de la part de la haute direction. Le chapitre 7 présente un compte rendu de cette importante réforme de gestion. Nous avons recensé des secteurs clés pour lesquels l'initiative doit faire l'objet d'un engagement et d'un appui plus manifestes pour être efficace. De plus, nous croyons que les parlementaires doivent obtenir une information de meilleure qualité sur les progrès de la réforme.

De même, le chapitre 3, « La sécurité des technologies de l'information », examine l'état actuel de cette question de portée gouvernementale de plus en plus importante, qui relève du Conseil du Trésor. Les normes de sécurité sont désuètes, et aucun plan de mise à jour n'a encore été établi. Le gouvernement n'a pas évalué l'état actuel de la sécurité des technologies de l'information,

un aspect important du projet Gouvernement en direct. Les cybermenaces comme les virus et d'autres types de dommages dus à la malveillance peuvent interrompre la prestation régulière des services gouvernementaux.

Les ministères doivent respecter les règles en ce qui concerne la gestion des programmes et communiquer leurs résultats

Finalement, pour mettre en œuvre les politiques gouvernementales, les ministères doivent respecter les règles établies par les organismes centraux et adopter de saines pratiques de gestion. Ils doivent également recueillir de l'information qui leur permettra de faire un compte rendu complet des répercussions de leurs programmes. Les ministères sont responsables devant leur ministre qui, à son tour, doit rendre des comptes au Parlement.

Respect des règles

Dans le chapitre 8, « Autres observations de vérification », nous présentons deux cas où les ministères n'ont pas adopté de saines pratiques de gestion lors de l'acquisition d'équipement technologique.

Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'ont pas suivi les règles qui régissent la passation des marchés du gouvernement lorsqu'ils ont octroyé un marché de 25 millions de dollars pour l'établissement du Réseau canadien de la santé. Les travaux ont débuté sans qu'il y ait de contrat, le matériel acheté a été sous-utilisé et le propriétaire n'a pas été clairement identifié. De plus, des dépenses ont été réclamées en trop.

La Défense nationale a acheté un système de communications militaires par satellite pour une somme de 174 millions de dollars. Ce système a été achevé en 1997-1998 et, depuis ce temps, la plupart de ses composantes sont gardées en entrepôt et ne sont pas utilisées.

Nous avons également constaté que l'Agence des douanes et du revenu du Canada n'a pas veillé à ce que toutes les exigences, telles qu'énoncées dans ses propres politiques et procédures, soient respectées lors du renouvellement des permis d'exploitation de boutiques hors taxes. De plus, nous avons noté que malgré son engagement d'octroyer, au moyen d'un appel d'offres, un permis à un certain emplacement, l'Agence l'a renouvelé sans y avoir recours.

Collecte d'information et communication des résultats

Il est facile de sous-estimer l'importance de bien gérer l'information au sein des ministères et au niveau des programmes. Si nous ne disposons pas d'une bonne information, nous pouvons peut-être savoir combien d'argent les ministères ont dépensé, mais nous ne pouvons déterminer s'ils ont obtenu les résultats prévus. Sans un accès à une information de qualité sur l'ampleur et la nature d'un problème, nous ne pouvons être assurés qu'un programme, dont l'objectif est de régler ce problème, a donné des résultats.

Le chapitre 2, « Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises », porte sur notre examen du système de radiation des taxes et des impôts irrécouvrables et de remise des intérêts et des pénalités. Nous avons cherché à déterminer si l'Agence administre le régime fiscal de façon cohérente et équitable et si les

contribuables qui vivent des situations semblables n'importe où au pays peuvent s'attendre au même traitement. Bien que l'Agence souscrive en principe à l'équité, elle ne consigne pas le montant des intérêts et des pénalités auquel elle renonce et elle n'analyse pas cette information. Celle-ci confirmerait si ses pratiques sont conformes au principe d'équité.

Dans le chapitre 4, « Le système de justice pénale : des défis importants à relever », nous avons cherché de l'information qui nous permettrait d'évaluer les répercussions des principaux défis (comme les questions de justice qui s'appliquent aux jeunes et aux Autochtones, le crime organisé, les droits des victimes et les condamnations injustifiées). Nous avons également examiné l'effet des différentes mesures prises par des organisations distinctes pour régler ces problèmes dans leur propre administration. Comment ces mesures influent-elles sur l'efficacité globale du système? Le gouvernement n'a pas évalué l'incidence des récents changements apportés au système.

Le système de justice pénale regroupe deux et même trois ordres de gouvernement et de nombreuses organisations — législateurs, police, tribunaux, établissements correctionnels — chacun ayant ses propres objectifs et des besoins d'information particuliers. À l'échelle nationale, on ne dispose pas de données suffisantes pour permettre d'évaluer l'efficacité du système.

De plus, les systèmes d'information doivent être améliorés de façon significative de sorte que l'échange des données sur les criminels et les suspects puisse être rapide. Les organisations touchées reconnaissent qu'une information de qualité est essentielle pour accomplir leur travail et assurer l'efficacité globale du système. Des efforts sont présentement déployés en vue d'améliorer la qualité et la cohérence de l'information. Même si l'on est sur la bonne voie, les progrès sont lents, et les obstacles culturels et financiers ont nui aux mesures prises pour améliorer l'information.

Dans le chapitre 5, « Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire », nous notons que dès le début des années 1990, le Bureau signalait que les gestionnaires des ressources humaines de la Défense nationale ne disposaient pas des données dont ils avaient besoin pour étayer les décisions de recrutement et d'attrition visant les groupes professionnels militaires. À l'heure actuelle, il n'y a pas suffisamment d'effectifs formés en activité dans les Forces canadiennes pour répondre aux besoins actuels des groupes professionnels. Le personnel affecté aux initiatives de recrutement est lui-même insuffisant, et le Ministère manque d'employés qui possèdent de l'expérience au chapitre des politiques et des pratiques s'appliquant au secteur des ressources humaines. Malgré les efforts du Ministère pour combler la pénurie d'effectifs formés, les résultats obtenus n'ont pas répondu aux objectifs. Il semble justifié de réexaminer la stratégie du Ministère à l'égard du recrutement et du maintien en poste.

Les ministères doivent recueillir, analyser et diffuser les données qui démontrent que leurs programmes répondent en fait aux désirs du Parlement. Une information de qualité est essentielle à la reddition de comptes,

notamment lorsque les parlementaires se prononcent sur les dépenses annuelles des ministères, revoient les priorités et les plans des années à venir ou examinent le rendement antérieur.

Les rapports ministériels sur le rendement sont l'outil utilisé par les ministères pour communiquer de l'information au Parlement chaque année. Un bon rapport sur le rendement informe le Parlement des réalisations de l'organisation et de ce que les Canadiens obtiennent en contrepartie des fonds publics que le ministère a dépensés.

Dans le chapitre 6, « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement », nous proposons un modèle pour évaluer les rapports sur le rendement que les ministères soumettent au Parlement chaque année. L'évaluation que nous avons faite des rapports sur le rendement de trois ministères qui se sont portés volontaires, afin que nous puissions tester notre modèle, nous porte à croire que le modèle que nous proposons permettra à tous les ministères d'améliorer leurs rapports au Parlement et ainsi d'améliorer la reddition de comptes.

Conclusion

L'établissement d'une gouvernance appropriée, l'apport d'un leadership et d'un encadrement à partir du centre, la gestion efficace des programmes dans les ministères, la gestion adéquate des ressources humaines, la collecte d'information et la communication des résultats sont tous des éléments essentiels à la prestation de bons services publics. Comme ce rapport le démontre, le gouvernement a encore du travail à faire pour atteindre ces objectifs et assurer la reddition de comptes que les Canadiens veulent et méritent.

Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1 Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement 1

Chapitre 2 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises 3

Chapitre 3 La sécurité des technologies de l'information 5

Chapitre 4 Le système de justice pénale : des défis importants à relever 7

Chapitre 5 Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire 9

Chapitre 6 Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement 11

Chapitre 7 Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne 13

Chapitre 8 Autres observations de vérification 15

Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Le gouvernement fédéral a versé des milliards de dollars de l'argent des contribuables à des fondations privées et à d'autres mécanismes de régie déléguée établis à des fins d'intérêt public, transférant ainsi les fonds de nombreuses années avant que les citoyens n'en touchent les avantages escomptés. Le gouvernement a délégué à ces mécanismes les responsabilités relatives aux programmes; toutefois, ces mécanismes sont souvent soustraits à l'examen parlementaire. Nous avons constaté que les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement — présentation crédible des résultats, surveillance ministérielle efficace et vérification externe suffisante — ne sont pas respectées.

1.2 L'information communiquée au Parlement par les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, n'est pas suffisante pour lui permettre de procéder à un examen. Aucun de ces mécanismes n'établit de plans généraux à soumettre au Parlement. Ils ne lui transmettent pas non plus de rapports annuels contenant une description crédible de leurs réalisations.

1.3 Ces mécanismes ont été créés pour répondre à des besoins ponctuels, et le Parlement n'a pas eu la possibilité d'examiner pleinement en quoi ils modifient la manière dont il autorise et surveille les dépenses publiques. Le gouvernement devrait demander l'avis du Parlement sur la forme et la nature de l'examen qui conviendrait pour les nouveaux mécanismes.

1.4 Comme ces mécanismes font l'objet d'une surveillance très limitée, les ministres peuvent difficilement en répondre devant le Parlement. Outre qu'il nomme une minorité d'administrateurs à leurs conseils respectifs, le gouvernement dispose de moyens limités pour faire le suivi stratégique des mécanismes et il ne peut corriger le tir si les choses vont mal ou que ses priorités changent. De plus, les rôles et les responsabilités des personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration ne sont pas définis clairement.

1.5 Le Parlement ne reçoit pas de rapports de vérification indépendante et de large portée portant non seulement sur les états financiers des mécanismes de régie déléguée, mais également sur la conformité aux autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources. À quelques exceptions près, le vérificateur au service du Parlement devrait être nommé vérificateur externe des fondations actuelles et de toutes celles qui seront établies dans l'avenir. Il pourrait ainsi fournir l'assurance qu'elles exercent un contrôle serré des ressources publiques et des pouvoirs importants qui leur sont confiés.

1.6 Au moment où nous terminions notre vérification, le Conseil du Trésor adoptait la Politique sur les différents modes de prestation de services qui portait sur des éléments de la régie (ou gouvernance) et de la reddition de comptes, comme le Bureau et le Comité des comptes publics l'avaient recommandé en 1999. Les organismes centraux doivent encore faire preuve de plus de leadership afin d'assurer une bonne gouvernance et une reddition de comptes satisfaisante.

1.7 Il faut faire davantage pour que les mécanismes instaurent et maintiennent les valeurs et l'éthique prévalant dans le secteur public. Les ministères parrains devraient veiller à ce qu'il y ait des dispositions informant les parties responsables de leur devoir à cet égard.

Contexte et autres observations

1.8 Nous avons vérifié en 1999 de nouveaux mécanismes de régie. Certains étaient des mécanismes de régie déléguée établis à titre d'organismes du secteur privé, qui exercent un pouvoir discrétionnaire en vue de l'atteinte d'objectifs fédéraux. D'autres étaient des mécanismes de collaboration par le biais desquels le gouvernement fédéral exécute des programmes publics en partenariat avec des organisations externes. Des faiblesses importantes ont été constatées à l'occasion de cette vérification, dont l'absence d'un cadre de régie uniforme, menaçant ainsi la reddition de comptes au Parlement.

1.9 Lors de notre vérification de cette année, nous avons fait le suivi des mécanismes de régie déléguée et de collaboration que nous avions examinés en 1999. Nous avons également examiné plusieurs fonds et fondations d'importance établis depuis à titre de mécanismes de régie déléguée. Une nouvelle fondation, Inforoute Santé du Canada Inc., a reçu 500 millions de dollars du gouvernement fédéral; d'autres ont reçu des paiements multiples s'élevant à 300 millions de dollars, par exemple, dans le cas de Génome Canada et à 250 millions de dollars dans le cas des Fonds municipaux verts.

1.10 Bien qu'il reste encore à faire, les mécanismes de collaboration examinés montrent des améliorations dans un certain nombre d'aspects du cadre de régie.

Réaction du gouvernement. Vous trouverez à la fin du présent chapitre la réponse fournie par le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des ministères que nous avons vérifiés. Le gouvernement reconnaît la nécessité d'améliorer un certain nombre d'éléments énoncés dans notre cadre de régie, mais il ne précise pas dans sa réponse la mesure dans laquelle il est d'accord ou non avec la plupart de nos observations et recommandations visant à mettre ces éléments en pratique. Le gouvernement veut jouir d'une certaine latitude lorsqu'il établit de nouveaux mécanismes, utilisant des moyens qu'il considère comme étant appropriés à chaque cas.

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'administration du régime fiscal : radiations et remises

Chapitre 2 Points saillants

2.1 En vertu des dispositions législatives appelées « dispositions d'équité », l'Agence des douanes et du revenu du Canada peut, en raison d'un retard ou d'une erreur de l'Agence, de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'employeur ou de l'incapacité du contribuable de payer, renoncer à la totalité ou à une partie des intérêts ou des pénalités exigibles d'un contribuable, ou les annuler. Au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2001, l'Agence a renoncé à des intérêts et à des pénalités s'élevant à 185,3 millions de dollars, ou elle les a annulés.

2.2 Les contrôles que l'Agence a mis en place afin de ne pas accorder à tort la remise des intérêts et des pénalités laissent à désirer. Bien que l'Agence ait amélioré son application des dispositions d'équité, le fait qu'elle ne consigne pas le montant des intérêts et pénalités auxquels elle a renoncé et les raisons de la renonciation continue de nous inquiéter. De plus, les processus d'approbation et de suivi doivent être renforcés et l'équité de la procédure et la cohérence améliorées.

2.3 La *Loi sur la gestion des finances publiques* ou une autre autorisation légale, comme la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, confèrent à l'Agence des douanes et du revenu du Canada le pouvoir de radier les créances irrécouvrables. L'Agence a en place des contrôles raisonnables pour prévenir la radiation à tort des taxes et des impôts exigibles. Toutefois, elle doit renforcer le système en prenant en considération l'intérêt couru et en regroupant les comptes de personnes apparentées lorsqu'elle envisage d'autoriser la radiation d'une créance.

2.4 L'Agence doit prendre des mesures administratives ou demander que soient prises des mesures législatives pour minimiser les effets d'une récente décision judiciaire établissant que les prescriptions de 2 à 20 ans prévues dans les lois provinciales s'appliquent au recouvrement des impôts fédéraux. Cette décision pourrait empêcher l'État de recouvrer des impôts sur le revenu s'élevant à plus d'un milliard de dollars et imposer aux contribuables un traitement différent en fonction de la province dans laquelle ils résident.

Contexte et autres observations

2.5 L'Agence gère un portefeuille de taxes et d'impôts exigibles évalué à plus de 13 milliards de dollars. La plupart des contribuables qui doivent des taxes ou de l'impôt lorsqu'ils produisent une déclaration règlent le solde rapidement. Ce n'est cependant pas le cas de tous les contribuables. Contrairement aux entreprises du secteur privé, qui peuvent choisir si elles

feront crédit et à qui, l'Agence doit accepter comme comptes débiteurs toutes les taxes et tous les impôts exigibles des contribuables. Pour la période de trois ans qui s'est terminée le 31 mars 2001, les impôts exigibles qui ont été radiés s'élevaient en moyenne à un milliard de dollars par année.

2.6 L'Agence doit surveiller les activités menées au nom du Canada par le gouvernement du Québec en ce qui concerne les comptes débiteurs de la TPS, activités qui comprennent des radiations et l'application des dispositions d'équité en matière de TPS.

Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations. Dans ses réponses, elle a indiqué un certain nombre de mesures qu'elle a prises pour les mettre en œuvre.

La sécurité des technologies de l'information

Chapitre 3 Points saillants

3.1 La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité, entrée en vigueur en février 2002, remplace la Politique instaurée en 1994. Elle met fortement l'accent sur la sécurité des technologies de l'information (TI) et contribue largement à l'amélioration de la régie de la sécurité au sein du gouvernement.

3.2 Nous avons constaté que les normes de sécurité des TI qui étayent la Politique sont désuètes et qu'un plan de mise à jour doit encore être dressé. La politique sur la sécurité ne sera pleinement efficace que si les normes sont actualisées et prescrivent les exigences minimales auxquelles les ministères et les organismes doivent satisfaire. Les normes sont un instrument essentiel à l'utilisation de saines pratiques pour la sécurité des TI au sein du gouvernement.

3.3 Qui plus est, on a peu surveillé l'application de la Politique de 1994. En conséquence, le gouvernement ne possède pas suffisamment d'information pour évaluer l'état actuel de la sécurité des TI. Il ne dispose pas non plus d'une base adéquate pour déterminer la mesure dans laquelle les pratiques actuellement utilisées dans l'administration fédérale sont acceptables, ni une base de référence appropriée pour mesurer les progrès futurs. En outre, la version révisée de la Politique prévoit que l'on rende compte de l'efficacité de son application, mais pas avant l'été 2004. Selon nous, ce rapport doit être présenté plus tôt.

3.4 Le gouvernement a pris l'engagement d'offrir aux Canadiens un accès en direct à ses services. Le projet Gouvernement en direct a été lancé pour atteindre cet objectif. Ce projet a suscité des préoccupations majeures au chapitre de la sécurité et de la protection des renseignements personnels, et il importe que les autorités agissent promptement à cet égard afin d'appuyer le projet Gouvernement en direct.

Contexte et autres observations

3.5 Les cybermenaces sont une réalité et elles peuvent causer d'importants dommages. Les attaques récentes au moyen de virus et d'autres types de programmes malveillants ont fait rehausser le profil de la sécurité des TI. Dans le contexte de la sensibilisation accrue à la sécurité nationale, la sécurité des TI est considérée par beaucoup comme vitale pour protéger l'infrastructure essentielle du pays.

3.6 La vérification que nous avons menée dans quatre ministères a révélé un certain nombre de faiblesses qui pourraient donner une certaine idée de l'état actuel de la sécurité des TI au sein du gouvernement. Ces faiblesses pourraient en effet aider le gouvernement à établir des priorités concernant les normes opérationnelles et techniques qu'il élabore à l'appui de la version révisée de sa politique sur la sécurité.

3.7 Les ministères ont mis en place un cadre de régie, mais ils doivent en améliorer la mise en œuvre pour qu'il soit vraiment efficace. C'est particulièrement le cas dans les ministères au sein desquels la responsabilité des systèmes d'information est décentralisée et dans les ministères qui ont formé des partenariats stratégiques et/ou conclu des ententes d'impartition avec d'autres organismes gouvernementaux. Parmi les améliorations qui doivent être apportées pour remédier à certaines faiblesses, nous avons relevé les suivantes :

- mener des évaluations des risques à grande échelle et donner aux employés une formation pertinente afin de les sensibiliser à la sécurité de l'information;
- s'assurer que la sécurité des TI est prise en compte au début du cycle de développement des systèmes et qu'on effectue une surveillance continue de portée adéquate;
- effectuer régulièrement des vérifications et voir à ce que des examens soient menés par des organismes indépendants de façon périodique, notamment des essais techniques pour déceler la vulnérabilité éventuelle des systèmes de réseaux.

Réaction du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement, a dans l'ensemble approuvé les recommandations. Le chapitre présente les responses du gouvernement, dans lesquelles celui-ci indique les mesures qu'il prend ou a l'intention de prendre pour donner suite aux recommandations.

Le système de justice pénale : des défis importants à relever

Chapitre 4 Points saillants

4.1 Le système de justice pénale au Canada a des défis importants et complexes à relever. Il tente de réagir face à la criminalité chez les jeunes; de faire en sorte que le système de justice réponde mieux aux besoins des Autochtones; de satisfaire aux besoins des victimes; de corriger les condamnations injustifiées; d'empêcher la négociation douteuse de plaidoyers; de lutter contre le crime organisé; de respecter les décisions des tribunaux sur les pouvoirs de la police; de donner à la police un accès légal aux personnes, aux biens et aux renseignements; et de faire en sorte que les organismes de justice pénale échangent leur information de manière efficace.

4.2 Les organismes de justice pénale tentent de relever ces défis grâce à des initiatives qui touchent la plupart des éléments du système. Mentionnons à cet égard les programmes de sécurité communautaire et de prévention de la criminalité; l'approche renouvelée de la justice applicable aux jeunes; des programmes de déjudiciarisation pour maintenir les délinquants à l'extérieur du système de justice formelle; des programmes de justice réparatrice; des tribunaux spécialisés; des stratégies de lutte contre le crime organisé; et l'élaboration de systèmes d'intégration de l'information de la justice.

4.3 Ces défis ou obstacles, et les solutions pour les surmonter, sont susceptibles de modifier radicalement le système. Des efforts pour partager l'information et coordonner les politiques et l'exécution des programmes ont été déployés par de nombreux organismes de liaison et de coordination.

4.4 En général, toutefois, les organismes tentent chacun de leur côté de gérer les principaux défis et les grandes initiatives, ce qui montre la complexité du système et les multiples compétences dont il relève. Les organismes rendent compte à des corps législatifs fédéraux et provinciaux et, souvent, à des ministères différents du même gouvernement; certains rendent compte à des administrations municipales. Les tribunaux, qui jouent un rôle clé dans le système, sont indépendants du gouvernement.

4.5 Les organismes et les corps élus peuvent avoir des intérêts et des priorités d'ordre différent. En conséquence, il est difficile pour le système d'avoir une vision globale et des objectifs communs, d'élaborer des stratégies générales et d'en coordonner la mise en œuvre. En outre, les initiatives fédérales sont souvent élaborées et financées en réaction à des crises plutôt que d'une façon intégrée et continue.

4.6 Selon les organismes fédéraux, la capacité du système de maintenir un niveau élevé de sécurité publique est sérieusement mise à l'épreuve. À notre avis, il est nécessaire d'évaluer l'interrelation des difficultés et des initiatives,

de même que leurs répercussions collectives. Autrement, il est difficile de faire en sorte que les initiatives soient bien concertées et ne se contrecarrent pas. Étant donné que l'information présente des lacunes importantes, il pourrait être difficile de procéder à cette évaluation.

Contexte

4.7 Le système formel de justice pénale consiste en un réseau complexe d'entités indépendantes mais liées sur le plan de la procédure, à savoir la police, les procureurs, les tribunaux, les organismes correctionnels et les commissions des libérations conditionnelles. Le système coûte, pour l'ensemble des gouvernements, environ dix milliards de dollars par année. Selon le gouvernement fédéral, la criminalité au Canada coûte environ 46 milliards de dollars par année, si l'on tient compte des répercussions sur les victimes et sur la société. Lors d'une enquête menée en 1999 par Statistique Canada, les citoyens canadiens ont répondu qu'ils avaient été mêlés de près ou de loin à environ 8,3 millions d'incidents qui, de leur point de vue, étaient criminels. En 2000, la police a signalé environ 2,5 millions d'incidents en vertu du *Code criminel*.

Réaction des organismes fédéraux : Le ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, Service correctionnel Canada et Statistique Canada ont, dans l'ensemble, accepté nos constatations. L'opinion de chaque organisme est présentée dans les réponses, à la fin du chapitre.

Défense nationale
Le recrutement et le maintien du personnel militaire

Chapitre 5 Points saillants

5.1 Les Forces canadiennes doivent remédier à des pénuries dans la plupart de leurs groupes professionnels militaires. Plus de 3 000 postes sont vacants, surtout dans des groupes clés comme ceux des ingénieurs, des techniciens de véhicules et d'armement, des médecins et des dentistes. À l'heure actuelle, il n'y a pas suffisamment d'effectifs formés en activité dans les Forces canadiennes pour répondre aux besoins des groupes professionnels.

5.2 Les pénuries actuelles résultent des mesures prises lorsque la Défense nationale a réduit ses effectifs au milieu des années 1990. Un niveau de recrutement moindre, les compressions effectuées dans la gestion des ressources humaines, l'absence, par manque d'information, d'un suivi pertinent du niveau de l'effectif des groupes professionnels, et des capacités restreintes d'instruction expliquent en partie les problèmes actuels. Les gestionnaires des ressources humaines n'avaient pas les données nécessaires pour étayer les décisions de recrutement et d'attrition visant chaque groupe professionnel militaire. Aujourd'hui, la population militaire est inégalement répartie; il n'y a pas assez de personnel dans la majorité des groupes professionnels et il y en a trop dans certains.

5.3 Les Forces canadiennes reconnaissent qu'elles doivent agir dès maintenant pour combler les pénuries. Elles ont augmenté le recrutement et veulent tripler le nombre annuel de nouveaux membres de la Force régulière, lequel passerait d'environ 2 500 à 7 000 recrues par année dans le cadre de leur stratégie triennale de recrutement. Elles s'efforcent aussi d'examiner les options en ce qui a trait au maintien de l'effectif et aux offres qui pourraient être faites aux militaires qui se demandent s'ils doivent partir ou rester.

5.4 Malgré ces efforts, la campagne de recrutement actuelle n'a pas attiré un nombre suffisant de nouveaux membres de la Force régulière pour permettre aux Forces canadiennes d'atteindre leur objectif de 7 000 recrues. Nous avons constaté que le Ministère fait du bon travail en vue de régler les problèmes du système de recrutement, mais le manque de personnel fait obstacle aux efforts accrus de recrutement. En outre, il lui faut mettre davantage l'accent sur la diversité et recruter des Canadiens appartenant aux groupes minoritaires.

5.5 Les pratiques antérieures liées aux ressources humaines ont engendré des crêtes et des creux dans la distribution de la population militaire, ce qui entraîne certains écarts sur les plans de l'expérience acquise et de la répartition selon le grade et l'âge. Les Forces canadiennes doivent conserver leur personnel qualifié et expérimenté, et c'est pourquoi elles étudient des

options relatives au maintien de l'effectif. Toutefois, bon nombre des initiatives seront mises en œuvre seulement après que certains militaires auront décidé de partir, et il faudra peut-être jusqu'à 30 ans aux Forces canadiennes pour parvenir à un profil de population stable.

5.8 Nous sommes préoccupés par le fait que peu de militaires affectés à la gestion des ressources humaines militaires possèdent de l'expérience ou une formation pertinente au chapitre des politiques et des pratiques s'appliquant au secteur des ressources humaines. Il est certes possible de suivre certains cours en ce domaine mais les Forces canadiennes gagneraient à avoir un groupe possédant la formation, l'expérience et les connaissances voulues pour gérer les changements nécessaires à long terme dans le domaine des ressources humaines.

Réaction de la Défense nationale. En général, le Ministère est d'accord avec nos constatations et il a indiqué qu'il étudierait une série d'options afin d'améliorer la gestion des ressources humaines. Il a indiqué également qu'il prendra des mesures afin de communiquer, dès que possible, au Parlement les résultats de la mesure du rendement.

Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Chapitre 6 Points saillants

6.1 Les rapports ministériels sur le rendement constituent pour le Parlement un important moyen d'amener les ministres à rendre des comptes sur l'argent que dépensent leurs ministères et les résultats qu'ils obtiennent. Un bon rapport sur le rendement brosse le tableau du rendement d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement fédéral. En présentant une information cohérente, il indique au Parlement les changements positifs qu'un ministère ou un organisme gouvernemental a produits pour les Canadiens. De bons rapports sur le rendement devraient montrer aux Canadiens ce qu'ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu'ils paient.

6.2 Comme nous l'avons indiqué en 2000, les ministères et les organismes fédéraux ont, au cours des sept dernières années, amélioré la qualité des rapports sur le rendement qu'ils présentent au Parlement, mais leurs progrès sont trop lents. En 2001, un rapport à la Chambre des communes du Comité permanent des comptes publics a fait valoir l'importance de l'information communiquée sur le rendement. Le Comité nous a demandé de continuer à évaluer les rapports ministériels sur le rendement.

6.3 Le présent chapitre donne suite à la demande du Comité. Il présente une méthode d'évaluation de la qualité des rapports sur le rendement. Nous proposons un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement, l'évaluation étant fondée sur cinq critères de qualité; le modèle précise différents niveaux de communication de l'information sur le rendement.

6.4 Nous espérons que ce modèle sera l'un des outils utilisés par les ministères pour améliorer leurs rapports sur le rendement et ce, plus rapidement qu'ils ne l'ont fait dans le passé. Ce modèle, s'il est utilisé pendant un certain nombre d'années pour évaluer les rapports sur le rendement, peut aussi servir à évaluer les progrès accomplis par les ministères à l'égard de la production de leurs rapports.

6.5 L'évaluation d'un rapport ministériel sur le rendement permet aux parlementaires :

- de comparer le rapport avec les rapports d'autres ministères qui ont aussi été évalués;
- de demander au ministère de prendre des mesures précises qui amélioreront son rapport;

- de déterminer si le ministère a amélioré son rapport sur le rendement dans les cas où un rapport précédent du ministère a déjà fait l'objet d'une évaluation.

6.6 Nous démontrons l'utilité de notre modèle d'évaluation en l'appliquant à trois récents rapports sur le rendement, soit ceux de la Gendarmerie royale du Canada, d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada.

Contexte et autres observations

6.7 La plupart des ministères et organismes fédéraux soumettent un rapport sur le rendement au Parlement chaque année, à l'automne. Ils y décrivent leurs réalisations de l'année écoulée en fonction des engagements qu'ils ont pris dans leur dernier rapport sur les plans et les priorités.

6.8 Nous avons pour la première fois formulé des commentaires sur ce mécanisme de rapport en 1997. À notre avis, il s'agissait d'un bon départ et le cadre fondamental de rapport sur le rendement était satisfaisant. En 2000, nous avons fait le suivi de cette vérification de portée gouvernementale en évaluant de nouveau les progrès du gouvernement dans ce domaine. Nous avons dressé la liste des forces et des faiblesses du mécanisme de rapport et conclu que les progrès étaient trop lents.

6.9 Depuis 1995, année de lancement du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été le protagoniste de l'amélioration du mécanisme de rapport sur le rendement du gouvernement. Dans ses directives sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement de 2000-2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a énoncé les principes d'un bon rapport et a inclus un lexique.

6.10 En nous fondant sur nos travaux précédents, sur les projets pilotes pour mettre à l'essai le modèle d'évaluation, et sur les échanges que nous avons eus avec différents experts, nous avons précisé les cinq critères d'un bon rapport sur le rendement que nous avions retenus en 1997. Ces critères sont conformes aux principes énoncés par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2001. Nous modifierons le modèle au fur et à mesure qu'il sera utilisé et conformément aux suggestions que feront les ministères après l'avoir appliqué à leurs propres rapports.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement est généralement réceptif à l'égard du présent chapitre et de notre modèle. Ses commentaires se trouvent à la fin du chapitre.

Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne

Chapitre 7 Points saillants

7.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en 1997 afin de renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes. Cette modernisation doit rendre les ministères et les organismes plus aptes à gérer efficacement les ressources qui leur sont confiées et à informer le Parlement et les contribuables de l'utilisation de ces ressources.

7.2 Pour établir une fonction de contrôle adéquate à l'échelle du gouvernement, il faut satisfaire à deux grandes conditions préalables : adopter une approche claire et structurée et obtenir un engagement et un appui fermes de la haute direction des ministères et des organismes, du Secrétariat ainsi que du Parlement.

7.3 Nous croyons que cet engagement et cet appui doivent être plus manifestes dans certains secteurs clés, notamment faire en sorte que les ministères comprennent bien la fonction de contrôleur, donner une orientation et des directives, et surveiller les progrès.

7.4 Seulement trois des sept ministères et organismes que nous avons vérifiés ont des stratégies globales pour la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne. Nous avons constaté qu'en général :

- les plans d'action des ministères et organismes ne précisaient pas d'échéances ou ne mentionnaient pas de dates cibles ou de jalons pour mesurer les progrès;
- de nombreux gestionnaires ne comprenaient pas le concept de la fonction de contrôleur moderne;
- les plans des ministères et organismes ne comprenaient pas d'estimations du coût de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne.

7.5 Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a un rôle clair : donner une orientation et des directives générales pour moderniser la fonction de contrôleur et fournir au Parlement de l'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette initiative dans l'ensemble du gouvernement. Or, malgré l'engagement que manifeste le SCT, ce dernier doit améliorer l'orientation et les directives qu'il donne sur la façon de mettre en pratique les aspects clés de la fonction de contrôleur. Il doit préciser ses attentes aux ministères et aux organismes, et leur fixer des dates cibles pour y répondre.

7.6 L'information que les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournissent au Parlement n'indique pas clairement dans quelle mesure les ministères et les organismes réussissent ou

non à moderniser leurs pratiques. Elle ne montre pas non plus l'énormité et l'importance de la tâche, ni les risques que court le gouvernement si les ministères et les organismes ne réussissent pas à bien intégrer une fonction de contrôleur solide à leur culture organisationnelle et à leurs activités quotidiennes.

Contexte et autres observations

7.7 L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur est une réforme de gestion qui nécessite de changer la mentalité de gestion et la culture organisationnelle de la fonction publique. La fonction de contrôleur moderne va plus loin que la fonction traditionnelle, centrée principalement sur l'information financière. Elle a pour objet de renforcer les pratiques de gestion et d'intégrer l'information financière à d'autres informations sur le rendement. Il est essentiel qu'elle soit plus solidement établie dans l'ensemble du gouvernement afin de gérer les risques et les ressources plus efficacement, de prendre des décisions plus éclairées et, en bout de ligne, d'améliorer l'efficacité de la fonction publique. Grâce à une bonne fonction de contrôleur, les ministères et les organismes seront davantage en mesure d'informer le Parlement et les contribuables de ce qu'ils ont accompli avec les ressources qui leur ont été confiées.

7.8 Pour la phase 1 de la modernisation de la fonction de contrôleur, on a demandé à 15 ministères et organismes pilotes de faire une autoévaluation initiale de leur fonction de contrôleur. Ces autoévaluations ont montré que, dans certains secteurs clés, les ministères et les organismes éprouvaient certaines difficultés, par exemple à faire une bonne intendance de leurs ressources et à combiner ou intégrer l'information financière et non financière sur le rendement aux fins de la prise de décision.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a indiqué les mesures qu'il a prévues ou qu'il a entreprises afin de donner suite aux recommandations. Il a produit une réponse détaillée pour chacune des recommandations du chapitre.

Autres observations de vérification

Chapitre 8 Points saillants

8.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, lors de vérifications des sociétés d'État et d'autres entités, lors de vérifications de l'optimisation des ressources, ou encore lors de travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers.

8.2 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés de l'État.
- Défense nationale — Un système de communications militaire par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt.
- L'Agence des douanes et du revenu du Canada — Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxe.
- Secrétariat du Conseil du Trésor — Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement.

8.3 Même si les observations de vérification signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 1
Soustraire des fonds publics
au contrôle du Parlement

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-1F
ISBN 0-662-86986-9

Chapitre

1

Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le gouvernement fédéral continue d'utiliser de nouveaux mécanismes de régie 3
Des préoccupations au sujet de la reddition de comptes au Parlement 4
Les risques pour la reddition de comptes sont plus élevés dans le cas des fondations 5
Principaux faits nouveaux depuis 1999 5
Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 8

Mécanismes de régie déléguée — Se soustraire à l'examen parlementaire 8
Un lien ténu avec le Parlement 9
Un cadre de régie 10
Les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement ne sont pas respectées 10
La communication de l'information au Parlement et au public doit être améliorée 11
Un régime de vérification externe insatisfaisant 15
Absence de surveillance ministérielle 16
Membres des conseils d'administration nommés par le fédéral : imprécision des rôles et des responsabilités 19

D'autres éléments du cadre de régie exigent une attention 21
Des résultats mitigés pour ce qui est d'assurer la transparence 21
La protection des valeurs et de l'éthique du secteur public 21

Mécanismes de régie déléguée ayant fait l'objet d'un examen 24

Mécanismes de collaboration : des problèmes différents 27
Infrastructure Canada : des améliorations dignes de mention 27
Suivi de la vérification de 1999 sur les mécanismes de collaboration 30

Il faut se pencher sur les questions de portée gouvernementale 31
Changements ponctuels apportés à l'examen parlementaire 31
Les organismes centraux doivent jouer un rôle de chef de file 31
La nouvelle politique du Conseil du Trésor est une initiative prometteuse 32
Le rôle du ministère des Finances 34

Conclusion 35

À propos de la vérification 38

Annexes

A. Mécanismes examinés au cours de la présente vérification 40

B. Un cadre de régie 44

C. Recommandations du Comité permanent des comptes publics et réponse du gouvernement 46

D. État d'avancement de nos recommandations de 1999 48

Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement

Points saillants

1.1 Le gouvernement fédéral a versé des milliards de dollars de l'argent des contribuables à des fondations privées et à d'autres mécanismes de régie déléguée établis à des fins d'intérêt public, transférant ainsi les fonds de nombreuses années avant que les citoyens n'en touchent les avantages escomptés. Le gouvernement a délégué à ces mécanismes les responsabilités relatives aux programmes; toutefois, ces mécanismes sont souvent soustraits à l'examen parlementaire. Nous avons constaté que les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement — présentation crédible des résultats, surveillance ministérielle efficace et vérification externe suffisante — ne sont pas respectées.

1.2 L'information communiquée au Parlement par les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, n'est pas suffisante pour lui permettre de procéder à un examen. Aucun de ces mécanismes n'établit de plans généraux à soumettre au Parlement. Ils ne lui transmettent pas non plus de rapports annuels contenant une description crédible de leurs réalisations.

1.3 Ces mécanismes ont été créés pour répondre à des besoins ponctuels, et le Parlement n'a pas eu la possibilité d'examiner pleinement en quoi ils modifient la manière dont il autorise et surveille les dépenses publiques. Le gouvernement devrait demander l'avis du Parlement sur la forme et la nature de l'examen qui conviendrait pour les nouveaux mécanismes.

1.4 Comme ces mécanismes font l'objet d'une surveillance très limitée, les ministres peuvent difficilement en répondre devant le Parlement. Outre qu'il nomme une minorité d'administrateurs à leurs conseils respectifs, le gouvernement dispose de moyens limités pour faire le suivi stratégique des mécanismes et il ne peut corriger le tir si les choses vont mal ou que ses priorités changent. De plus, les rôles et les responsabilités des personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration ne sont pas définis clairement.

1.5 Le Parlement ne reçoit pas de rapports de vérification indépendante et de large portée portant non seulement sur les états financiers des mécanismes de régie déléguée, mais également sur la conformité aux autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources. À quelques exceptions près, le vérificateur au service du Parlement devrait être nommé vérificateur externe des fondations actuelles et de toutes celles qui seront établies dans l'avenir. Il pourrait ainsi fournir l'assurance qu'elles exercent un contrôle serré des ressources publiques et des pouvoirs importants qui leur sont confiés.

1.6 Au moment où nous terminions notre vérification, le Conseil du Trésor adoptait la Politique sur les différents modes de prestation de services qui portait sur des éléments de la régie (ou gouvernance) et de la reddition de comptes, comme le Bureau et le Comité des comptes publics l'avaient recommandé en 1999. Les organismes centraux doivent encore faire preuve de plus de leadership afin d'assurer une bonne gouvernance et une reddition de comptes satisfaisante.

1.7 Il faut faire davantage pour que les mécanismes instaurent et maintiennent les valeurs et l'éthique prévalant dans le secteur public. Les ministères parrains devraient veiller à ce qu'il y ait des dispositions informant les parties responsables de leur devoir à cet égard.

Contexte et autres observations

1.8 Nous avons vérifié en 1999 de nouveaux mécanismes de régie. Certains étaient des mécanismes de régie déléguée établis à titre d'organismes du secteur privé, qui exercent un pouvoir discrétionnaire en vue de l'atteinte d'objectifs fédéraux. D'autres étaient des mécanismes de collaboration par le biais desquels le gouvernement fédéral exécute des programmes publics en partenariat avec des organisations externes. Des faiblesses importantes ont été constatées à l'occasion de cette vérification, dont l'absence d'un cadre de régie uniforme, menaçant ainsi la reddition de comptes au Parlement.

1.9 Lors de notre vérification de cette année, nous avons fait le suivi des mécanismes de régie déléguée et de collaboration que nous avions examinés en 1999. Nous avons également examiné plusieurs fonds et fondations d'importance établis depuis à titre de mécanismes de régie déléguée. Une nouvelle fondation, Inforoute Santé du Canada Inc., a reçu 500 millions de dollars du gouvernement fédéral; d'autres ont reçu des paiements multiples s'élevant à 300 millions de dollars, par exemple, dans le cas de Génome Canada et à 250 millions de dollars dans le cas des Fonds municipaux verts.

1.10 Bien qu'il reste encore à faire, les mécanismes de collaboration examinés montrent des améliorations dans un certain nombre d'aspects du cadre de régie.

Réaction du gouvernement. Vous trouverez à la fin du présent chapitre la réponse fournie par le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des ministères que nous avons vérifiés. Le gouvernement reconnaît la nécessité d'améliorer un certain nombre d'éléments énoncés dans notre cadre de régie, mais il ne précise pas dans sa réponse la mesure dans laquelle il est d'accord ou non avec la plupart de nos observations et recommandations visant à mettre ces éléments en pratique. Le gouvernement veut jouir d'une certaine latitude lorsqu'il établit de nouveaux mécanismes, utilisant des moyens qu'il considère comme étant appropriés à chaque cas.

Introduction

Mécanismes de collaboration — Le gouvernement fédéral est un partenaire avec d'autres ordres de gouvernement, avec des organisations non gouvernementales et avec le secteur privé pour l'exécution des programmes.

Mécanismes de régie déléguée — Des organismes juridiques distincts sont établis par une loi et ils exercent un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la redistribution des fonds publics, l'utilisation de biens publics ou la prestation de services publics pour le compte du gouvernement.

1.11 Dans nos travaux sur les nouveaux mécanismes de régie (ou de gouvernance), nous établissons une distinction entre les *mécanismes de collaboration* et les *mécanismes de régie déléguée*. Nous avons vérifié en 1999 les nouveaux mécanismes de régie dans l'ensemble du gouvernement. Nous avions alors examiné dix mécanismes de collaboration et sept mécanismes de régie déléguée (Rapport de novembre 1999, chapitre 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée »). À l'occasion d'autres vérifications cette même année, nous avions examiné plus en détail deux de ces mécanismes : le programme Travaux d'infrastructure Canada, un mécanisme de collaboration, et le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural, un mécanisme de régie déléguée.

1.12 Lors de notre vérification de 1999, nous avions constaté de sérieuses faiblesses dans le cadre de régie des nouveaux mécanismes. La reddition de comptes au Parlement était compromise inutilement. Nous avons exigé des mesures correctives complètes, notamment que les organismes centraux exercent un meilleur leadership et que les ministères fédéraux parrainant les mécanismes prennent des mesures concrètes. Du même coup, nous avons reconnu qu'il existait une bonne raison d'établir de nouveaux mécanismes de régie, soit la possibilité d'assurer la prestation de services avec plus d'efficience et avec une meilleure attention à la clientèle.

Le gouvernement fédéral continue d'utiliser de nouveaux mécanismes de régie

1.13 Certains des mécanismes de régie que nous avons examinés en 1999 ont reçu des fonds fédéraux supplémentaires depuis, particulièrement dans les budgets de 2000 et 2001. De plus, le gouvernement fédéral établit actuellement de nouveaux mécanismes; il en a annoncé plusieurs dans le Budget de 2000. Les plans initiaux visant l'établissement de nouvelles fondations, annoncées dans le Budget de 2001 (la Fondation pour l'infrastructure stratégique et le Fonds pour l'Afrique) ont été modifiés; ces initiatives prendront la forme de programmes gouvernementaux classiques. Dans la présente vérification, nous avons fait le suivi de nos cas de 1999 et nous avons examiné sept nouveaux mécanismes. On trouvera à la pièce 1.1 la liste des mécanismes de régie que nous avons vérifiés et ceux de 1999 dont nous avons fait le suivi. D'autres renseignements se trouvent à l'annexe A.

1.14 En 1999, nous avons mené une enquête auprès du gouvernement fédéral afin de recenser les nouveaux mécanismes de régie. Nous avons constaté que le gouvernement fédéral avait versé à 77 mécanismes de régie un total de 26,2 milliards de dollars, de 1990 à 1999. Nous n'avons pas mené d'enquête semblable pour la présente vérification, mais nous avons constaté que le gouvernement fédéral a engagé au total un peu plus de six milliards de dollars en fonds supplémentaires pour les mécanismes dont il est question dans le présent chapitre, tant les nouveaux que nous avons vérifiés que ceux de 1999 dont nous avait fait le suivi.

Des préoccupations au sujet de la reddition de comptes au Parlement

1.15 Les mécanismes de régie déléguée peuvent être groupés selon la manière dont le gouvernement fédéral les finance. Le choix du mécanisme de financement a des conséquences importantes pour la relation redditionnelle avec le gouvernement fédéral. Nous avons relevé les méthodes suivantes de financement fédéral :

- **Transfert à des fondations.** Certains fonds et fondations, comme Génome Canada, reçoivent des fonds fédéraux sous la forme de subventions forfaitaires versées à l'avance. En vertu d'une entente de financement avec le gouvernement fédéral, ils distribuent, sur plusieurs années, les fonds aux bénéficiaires admissibles.
- **Financement par la voie de contributions.** D'autres organismes, par exemple le Fonds canadien de télévision, reçoivent annuellement des

Pièce 1.1 Nouveaux mécanismes de régie examinés dans la présente vérification

[illegible]	[illegible]
[illegible]	
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère	Infrastructure Canada[3]
Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable[1]	
Fonds d'habilitation municipal vert[2]	
Fonds d'investissement municipal vert[2]	
Génome Canada	
Inforoute Santé du Canada Inc.	
[illegible]	
Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	Aide à l'employabilité des personnes handicapées
	Fonds pour l'adaptation des services de santé
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	Accord pancanadien sur l'harmonisation en matière d'environnement
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	Programme de forêts modèles du Canada (Forêt modèle de Foothills)
Fondation canadienne pour l'innovation	Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail
Fonds canadien d'adaptation et de développement rural	Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne
Fonds canadien de télévision	Programme de prêts et d'investissement
Institut canadien d'information sur la santé	Prestation nationale pour enfants

[1] Nous avons examiné les dispositions de l'entente de financement entre le gouvernement fédéral et la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable, et d'autres documents connexes. Nous avons également examiné les dispositions de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable* (projet de loi C-4), qui maintenait la Fondation à titre de Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable; la *Loi* n'était pas encore entrée en vigueur au moment de notre vérification.

[2] Le Fonds d'habilitation municipal vert et le Fonds d'investissement municipal vert sont assez semblables pour ce qui est des caractéristiques de régie, de sorte que nous les traitons ensemble dans ce chapitre. Au moment de notre vérification, des modifications de leurs ententes de financement étaient en négociation. Les ministères parrains nous ont informés que ces modifications porteraient sur un certain nombre d'éléments du cadre de régie.

[3] L'initiative d'infrastructure municipale annoncée dans le Budget de 2000.

Des préoccupations au sujet de la reddition de comptes au Parlement

1.15 Les mécanismes de régie déléguée peuvent être groupés selon la manière dont le gouvernement fédéral les finance. Le choix du mécanisme de financement a des conséquences importantes pour la relation redditionnelle avec le gouvernement fédéral. Nous avons relevé les méthodes suivantes de financement fédéral :

- **Transfert à des fondations.** Certains fonds et fondations, comme Génome Canada, reçoivent des fonds fédéraux sous la forme de subventions forfaitaires versées à l'avance. En vertu d'une entente de financement avec le gouvernement fédéral, ils distribuent, sur plusieurs années, les fonds aux bénéficiaires admissibles.
- **Financement par la voie de contributions.** D'autres organismes, par exemple le Fonds canadien de télévision, reçoivent annuellement des

Pièce 1.1 Nouveaux mécanismes de régie examinés dans la présente vérification

Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère	Infrastructure Canada[3]
Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable[1]	
Fonds d'habilitation municipal vert[2]	
Fonds d'investissement municipal vert[2]	
Génome Canada	
Inforoute Santé du Canada Inc.	
Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	Aide à l'employabilité des personnes handicapées
	Fonds pour l'adaptation des services de santé
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	Accord pancanadien sur l'harmonisation en matière d'environnement
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	Programme de forêts modèles du Canada (Forêt modèle de Foothills)
Fondation canadienne pour l'innovation	Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail
Fonds canadien d'adaptation et de développement rural	Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne
Fonds canadien de télévision	Programme de prêts et d'investissement
Institut canadien d'information sur la santé	Prestation nationale pour enfants

[1] Nous avons examiné les dispositions de l'entente de financement entre le gouvernement fédéral et la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable, et d'autres documents connexes. Nous avons également examiné les dispositions de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable* (projet de loi C-4), qui maintenait la Fondation à titre de Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable; la *Loi* n'était pas encore entrée en vigueur au moment de notre vérification.

[2] Le Fonds d'habilitation municipal vert et le Fonds d'investissement municipal vert sont assez semblables pour ce qui est des caractéristiques de régie, de sorte que nous les traitons ensemble dans ce chapitre. Au moment de notre vérification, des modifications de leurs ententes de financement étaient en négociation. Les ministères parrains nous ont informés que ces modifications porteraient sur un certain nombre d'éléments du cadre de régie.

[3] L'initiative d'infrastructure municipale annoncée dans le Budget de 2000.

fonds fédéraux par la voie d'accords de contribution avec le gouvernement fédéral. Les contributions sont des paiements de transfert conditionnels pour une fin déterminée, dont le bénéficiaire peut être appelé à rendre compte et qui peuvent faire l'objet d'une vérification.

- **Financement distinct.** On trouve dans une troisième catégorie les mécanismes de régie déléguée financés selon des méthodes différentes. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL), par exemple, a été financée par le transfert de l'actif de la société d'État qui l'a précédée et par deux fonds de fiducie immobilière.

Les risques pour la reddition de comptes sont plus élevés dans le cas des fondations

1.16 En ce qui a trait aux mécanismes de collaboration, les faiblesses du cadre de régie se situent principalement sur le plan de la coordination entre les partenaires. Un ministère ou un organisme partenaire fédéral rend compte au Parlement à l'égard de la participation fédérale, par les voies traditionnelles. Dans le cas d'un mécanisme, toutefois, la reddition de comptes globale peut être déficiente à plusieurs égards importants. Dans une situation d'obligation redditionnelle partagée, il faut porter plus d'attention à la relation entre les partenaires et à la relation de chacun avec son organisme dirigeant. Les lacunes exigent une attention constante, comme nous l'avons signalé dans notre vérification de 1999.

1.17 Les mécanismes de régie déléguée présentent des risques plus élevés pour la saine régie ou bonne gouvernance et la reddition de comptes. C'est le cas des fondations ayant reçu la plus grande partie des fonds fédéraux réservés aux mécanismes de régie déléguée. Comme ces mécanismes sont établis en tant que sociétés sans but lucratif fonctionnant sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral, on peut mettre en question leur reddition de comptes au Parlement. Pour ces motifs, nous avons modifié le cadre de régie que nous avions utilisé comme modèle en 1999 et nous avons mis davantage l'accent sur les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement (voir l'annexe B).

Principaux faits nouveaux depuis 1999

1.18 Il s'est produit depuis novembre 1999 beaucoup d'événements qui ont eu des répercussions sur la régie et sur la reddition de comptes à l'égard de ces nouveaux mécanismes. Les questions liées aux fondations et à d'autres mécanismes de régie déléguée attirent l'attention du Parlement.

1.19 Le Comité des comptes publics a tenu des audiences sur nos vérifications de 1999 et il a fait rapport à la Chambre des communes en juin 2000. Dans son onzième rapport, le Comité a traité du chapitre 17, intitulé « Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I ». Dans son troisième rapport, il a examiné le chapitre 23, intitulé « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée »; et le chapitre 24, « Le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural : un exemple de régie en partenariat ». Les recommandations du Comité des comptes publics et la réponse du gouvernement à ces recommandations sont résumées à l'annexe C.

1.20 D'autres comités parlementaires ont examiné à maintes reprises quelques questions liées aux mécanismes de régie déléguée, notamment :

- Le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a rencontré, en avril 2001, le président et chef de la direction de la Fondation canadienne pour l'innovation. Les membres du Comité se sont dits préoccupés par le fait qu'ils n'aient pas le pouvoir de surveiller ce type d'organisme et par le fait que la vérificatrice générale ait un rôle limité dans ce cas. Le même comité avait examiné les politiques en matière de sciences et de technologie en mai 2001. Les membres ont interrogé le directeur général de Génome Canada au sujet des normes d'éthique régissant l'attribution de fonds fédéraux à des projets du secteur privé.

- En juin 2001, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a examiné les modifications à la *Loi d'exécution du budget de 1997*, lesquelles élargissent l'admissibilité au financement offert par la Fondation canadienne pour l'innovation afin d'y inclure les frais de fonctionnement et d'entretien, de même que des projets situés à l'extérieur du Canada. En outre, un montant supplémentaire de 1,25 milliard de dollars a été remis à la Fondation.

- De mars à juin 2001, le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent correspondant ont examiné le projet de loi C-4, *Loi créant une fondation chargée de pourvoir au financement de l'appui technologique au développement durable*. Les parlementaires ont exprimé de sérieuses réserves au sujet de la reddition de comptes et de la gouvernance au cours de leurs délibérations. Le gouvernement a consenti un montant de 50 millions de dollars à la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable, établie en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, avant que le Parlement n'ait explicitement approuvé l'initiative ou le financement.

1.21 **Des problèmes de comptabilité.** Au cours des exercices allant de 1996-1997 à 2000-2001, le gouvernement a versé 7,1 milliards de dollars par la voie de transferts à 9 fondations pour l'atteinte de divers objectifs stratégiques : encourager l'innovation, aider les étudiants à payer leurs études postsecondaires et élaborer des systèmes de technologie de l'information pour les soins de santé. Le gouvernement a une stratégie clairement énoncée qui consiste à lancer des initiatives de dépenses uniquement lorsqu'il a la certitude raisonnable de posséder les ressources nécessaires pour le faire. Il s'agit d'une attitude louable et prudente.

1.22 Le gouvernement a traité comme une dépense le montant de 7,1 milliards de dollars en transferts à des fondations. Au 31 mars 2001, toutefois, la presque totalité du montant était encore dans les comptes bancaires et dans d'autres placements des fondations. Très peu de ce montant avait été reçu par les bénéficiaires ultimement visés, c'est-à-dire les innovateurs, les étudiants et les fournisseurs de soins de santé. Tout compte fait, le montant de 7,1 milliards de dollars, ou la presque totalité, n'est pas vraiment une dépense du gouvernement.

1.23 La comptabilisation de ces transferts à titre de dépense est un traitement comptable qui permet au gouvernement de déclarer un excédent annuel inférieur. À plusieurs reprises, notre bureau a affirmé que, à son avis, les décisions visant le transfert de montants représentant une portion aussi importante des sommes prélevées auprès des contribuables devaient être fondées sur une rigoureuse analyse économique et stratégique; elles ne devaient pas être prises en vue d'obtenir simplement un résultat comptable souhaité, comme la réduction de l'excédent annuel déclaré. Nous avons dit qu'un tel traitement comptable compromettait l'intégrité des résultats financiers déclarés du gouvernement.

1.24 Dans ses observations sur les états financiers du gouvernement présentées dans les *Comptes public du Canada* de 2000-2001, la vérificatrice générale a parlé du traitement comptable des transferts aux fondations.

> Je ne peux déclarer sans équivoque que le gouvernement n'a pas respecté les normes objectives établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les normes comptables objectives formulées par le CCSP ne peuvent prévoir toutes les nouvelles mesures que les gouvernements prendront, et les propres conventions comptables énoncées par le gouvernement lui laissent la latitude de comptabiliser ces transferts comme dépenses dans l'exercice où les fondations ont été annoncées. Cependant, le CCSP recommande que les états financiers soient préparés de manière à présenter la substance des opérations et des événements.
>
> Vu les questions et les préoccupations soulevées par le traitement comptable adopté par les gouvernements au Canada pour des opérations comme celles des fondations, le CCSP a lancé deux projets visant à préciser les normes comptables dans ces domaines. Le gouvernement devrait suivre de près l'avancement de ces deux projets, étant donné l'importance des fonds publics en jeu dans le cas des fondations et les effets de distorsion des conventions comptables actuelles.
>
> Je recommande fortement au gouvernement de modifier ses conventions à l'égard des fondations dans les états financiers de l'exercice prochain pour qu'ils reflètent adéquatement la substance de ces opérations. Ce changement devrait être conforme aux autres changements qui seront apportés l'an prochain pour adopter la comptabilité d'exercice.

Objet de la vérification

1.25 Nous sommes revenus sur les constatations de notre vérification antérieure et nous avons examiné certains nouveaux mécanismes annoncés depuis novembre 1999. La vérification cherche à répondre à un certain nombre de questions :

- Ces mécanismes compromettent-ils encore inutilement la reddition de comptes au Parlement?
- Les ministères parrains établissent-ils des cadres de régie appropriés pour les mécanismes nouvellement créés?

- Le gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères parrains prennent-ils des mesures pour donner suite à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics?

1.26 Dans la présente vérification, y compris dans nos travaux de suivi, nous avons tenté de déterminer si le cadre de régie ou de gouvernance pour les mécanismes de régie déléguée était adéquat et si des changements avaient été apportés en réponse à nos recommandations. Nous avons cherché en particulier à déterminer si les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement étaient respectées. En ce qui a trait aux nouveaux mécanismes que nous avons vérifiés, nous avons fait porter également nos travaux sur les dispositions visant à protéger les valeurs et l'éthique du secteur public et à encourager une culture organisationnelle qui respecte ces valeurs. Enfin, nous avons examiné le rôle exercé par les personnes nommées par le gouvernement fédéral aux conseils d'administration et au sein des organismes de régie connexes.

1.27 En ce qui concerne l'un des nouveaux mécanismes de collaboration, Infrastructure Canada, nous avons cherché à déterminer si le cadre de régie était approprié. Nous avons également fait un suivi des mécanismes de collaboration examinés en 1999.

1.28 Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue et les critères de la vérification, voir À propos de la vérification à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Mécanismes de régie déléguée — Se soustraire à l'examen parlementaire

1.29 Le gouvernement fédéral s'en remet depuis toujours aux ministères, aux établissements publics et aux sociétés d'État pour la redistribution des fonds publics aux particuliers et aux entreprises à diverses fins, notamment la recherche scientifique et le développement économique. Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, par exemple, est un établissement public qui encourage et aide la recherche dans les sciences humaines; le Conseil des Arts du Canada est une société d'État qui soutient les arts. Chacun accorde des subventions en toute indépendance, sans intervention ministérielle. Bien qu'ils soient sans lien de dépendance avec le gouvernement, les conseils subventionnaires doivent rendre compte par l'entremise des ministres, qui répondent en leur nom au Parlement, et par la voie de cadres bien établis de régie et de reddition de comptes.

1.30 Lorsque le gouvernement a commencé à utiliser des fondations pour redistribuer les fonds publics, il a établi un cadre différent. Les ministres et les fonctionnaires fédéraux ont donné des explications à propos de ce cadre au moment de leur comparution devant des comités parlementaires. Ils ont dit que la structure organisationnelle sans but lucratif des fondations permettait d'assurer la régie. Le conseil d'administration et les membres de la société ont les connaissances spécialisées nécessaires et le gouvernement nomme une minorité des membres de ces deux groupes. Il n'y a pas d'actionnaires dans une société sans but lucratif, mais les membres ont le devoir de scruter les

activités de la fondation comme le feraient des actionnaires. Les administrateurs doivent diriger la fondation de manière ouverte et transparente. Le public peut s'informer en lisant le rapport annuel, qui comprend les états financiers vérifiés; dans quelques cas, le rapport annuel est déposé au Parlement.

1.31 L'entente de base entre le gouvernement fédéral et la fondation est l'entente de financement, signée par les ministres parrains. Celle-ci est un contrat ayant force obligatoire qui impose des exigences aux deux parties. Les ententes de financement que nous avons examinées ont beaucoup de dispositions en commun, notamment la présentation obligatoire d'un rapport annuel public, l'exécution d'une vérification comptable indépendante et la réalisation d'études d'évaluation.

1.32 **Aucun lien de dépendance.** Le gouvernement précise que les fondations n'ont aucun lien de dépendance avec lui. Une fois que les fonds publics sont versés à la fondation, le gouvernement s'en remet à la compétence et au professionnalisme des administrateurs et des membres des fondations pour qu'ils s'acquittent dûment de leurs fonctions. Le gouvernement s'attend à ce qu'ils utilisent leur bon jugement pour atteindre les objectifs de la fondation grâce à l'argent versé. De l'avis du gouvernement, il existe dans les ententes de financement un certain nombre de dispositions qui créent une relation sans lien de dépendance entre lui et les fondations. Par exemple, le gouvernement ne nomme qu'une minorité d'administrateurs. Il existe aussi une disposition prévoyant que, au moment de sa liquidation, le fonds ou la fondation ne remettra pas d'argent au gouvernement fédéral, mais le distribuera plutôt à des bénéficiaires antérieurs admissibles ou à des entités connexes.

1.33 De par leur structure redditionnelle et de régie, ces fonds et ces fondations sont manifestement moins contrôlés par le gouvernement que les conseils subventionnaires. Ils n'ont pas à rendre compte officiellement au Parlement par l'entremise des ministres. À notre avis, les fondations ne sont pas l'objet d'une surveillance ministérielle et d'un examen parlementaire efficaces.

Un lien ténu avec le Parlement

1.34 Le texte législatif sur lequel reposent 8 des 13 mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés est la *Loi sur les corporations canadiennes*, qui est la loi-cadre fédérale pour les organismes sans but lucratif. Trois mécanismes seulement ont été établis par une loi directe, soit la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Pour chacun de ces mécanismes, la même absence de lien de dépendance est maintenue par la loi. Les deux mécanismes restants ont été constitués en personne morale en vertu d'une loi provinciale ou d'une loi fédérale en vigueur.

1.35 Le choix de moyens autres que la législation pour établir de tels mécanismes est en soi un obstacle à la reddition de comptes au Parlement.

La législation directe est une façon de structurer sur mesure une organisation et de favoriser la bonne gouvernance et la reddition de comptes. Le processus législatif permet aux deux chambres du Parlement d'examiner, de débattre et d'approuver les projets de loi et aux comités parlementaires, d'étudier attentivement les propositions législatives. Le Parlement détermine pour chaque mécanisme les dispositions relatives au mandat, à la gouvernance et à la reddition de comptes. Le recours à la législation directe permet aussi au Parlement de rester maître des changements futurs apportés à la structure et à la gouvernance du mécanisme, en ce sens que l'on ne peut faire cela sans modifier la loi.

1.36 Le Bureau du Conseil privé a des responsabilités qui se rapportent aux mécanismes de régie déléguée. Il joue un rôle dans les questions relatives à l'appareil gouvernemental, c'est-à-dire la structure et la conception des ministères et des organismes. Nous pensons que le Bureau du Conseil privé devrait jouer un rôle plus actif dans l'élaboration des dispositions législatives portant sur la gouvernance et la reddition de comptes des prochains mécanismes de régie déléguée.

1.37 **Recommandation.** Si le gouvernement fédéral décide d'établir des mécanismes de régie déléguée qui entraînent des changements importants sur le plan de la politique ou des engagements élevés de fonds ou de biens publics, il devrait le faire par la voie d'une législation directe. Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que cette législation réponde aux exigences essentielles à la bonne gouvernance et à la reddition de comptes au Parlement.

Un cadre de régie

1.38 Le cadre de régie utilisé pour évaluer les mécanismes de régie déléguée comporte les caractéristiques que nous croyons essentielles à la bonne gouvernance et à la reddition de comptes au Parlement, ainsi que d'autres éléments clés, notamment des modalités assurant la reddition de comptes, la transparence et le maintien des valeurs et de l'éthique du secteur public. Il repose sur le cadre que nous avons élaboré en 1999 et il figure à la pièce 1.2 et, en plus de détail, à l'annexe B.

Les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement ne sont pas respectées

1.39 Pour examiner l'approche adoptée par le gouvernement à l'égard des fondations et d'autres mécanismes de régie déléguée, nous avons étudié la façon dont les caractéristiques du cadre de régie s'appliquaient à chacun des mécanismes que nous avons examinés. Nous avons commencé par la reddition de comptes au Parlement, un objet fondamental de notre vérification. On trouvera à la pièce 1.3 un résumé de nos constatations découlant de l'examen des ententes de financement et des documents connexes qui ont trait aux nouvelles fondations. Dans certains cas, les caractéristiques sont appliquées de façon volontaire plutôt que par le biais des ententes.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

La communication de l'information au Parlement et au public doit être améliorée

1.40 Nous avions escompté que les mécanismes de régie communiquent en bonne et due forme au Parlement et au public de l'information sur leurs projets, sur la mesure dans laquelle est atteint l'objectif de la politique fédérale d'intérêt public, sur leurs dépenses et leurs investissements de fonds publics fédéraux, ainsi que sur leur fonction d'intendance des biens fédéraux. Il importe particulièrement que le Parlement soit tenu au courant des transferts aux fondations, lesquels sont des paiements de fonds publics versés de nombreuses années avant qu'ils ne soient nécessaires. Ces questions devraient être mentionnées généralement dans les plans généraux et les rapports annuels. En outre, les constatations des évaluations sur le rendement global des mécanismes devraient être déposées au Parlement.

1.41 Nous avons remarqué que la politique révisée du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, qui est entrée en vigueur en juin 2000, exige des ministères qu'ils rendent compte au Parlement des mécanismes, y compris les fondations, qui sont financés par le biais de subventions ou de contributions. Dans les rapports sur les plans et les priorités, les ministères parrains doivent

Pièce 1.2 Un cadre pour les nouveaux mécanismes de régie

Assurer la reddition de comptes au Parlement

Communication de l'information au Parlement et au public

- Plans généraux
- Rapport annuel sur le rendement, y compris les états financiers vérifiés
- Résultats des évaluations

Régime de vérification externe

- Vérification de large portée présentée au Parlement

Surveillance ministérielle

- Mécanismes de suivi stratégique, y compris la vérification de la conformité
- Marche à suivre en cas de rendement insatisfaisant

Établir de bons mécanismes redditionnels

- Clarté des rôles et des responsabilités
- Attentes en matière de rendement qui sont équilibrées par rapport à la capacité
- Attentes en matière de rendement bien définies
- Dispositions prévoyant une évaluation indépendante
- Mécanismes de résolution des différends

Assurer une transparence suffisante

- Accès public à l'information
- Communication de l'information sur les politiques et décisions importantes

Protéger les valeurs et l'éthique du secteur public

- Respect des politiques fédérales pertinentes
- Attention accordée aux besoins du public
- Codes de conduite du secteur public et dispositions sur les conflits d'intérêts
- Équité dans l'exécution des programmes

La communication de l'information au Parlement et au public doit être améliorée

1.40 Nous avions escompté que les mécanismes de régie communiquent en bonne et due forme au Parlement et au public de l'information sur leurs projets, sur la mesure dans laquelle est atteint l'objectif de la politique fédérale d'intérêt public, sur leurs dépenses et leurs investissements de fonds publics fédéraux, ainsi que sur leur fonction d'intendance des biens fédéraux. Il importe particulièrement que le Parlement soit tenu au courant des transferts aux fondations, lesquels sont des paiements de fonds publics versés de nombreuses années avant qu'ils ne soient nécessaires. Ces questions devraient être mentionnées généralement dans les plans généraux et les rapports annuels. En outre, les constatations des évaluations sur le rendement global des mécanismes devraient être déposées au Parlement.

1.41 Nous avons remarqué que la politique révisée du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, qui est entrée en vigueur en juin 2000, exige des ministères qu'ils rendent compte au Parlement des mécanismes, y compris les fondations, qui sont financés par le biais de subventions ou de contributions. Dans les rapports sur les plans et les priorités, les ministères parrains doivent

Pièce 1.2 Un cadre pour les nouveaux mécanismes de régie

Assurer la reddition de comptes au Parlement

Communication de l'information au Parlement et au public

- Plans généraux
- Rapport annuel sur le rendement, y compris les états financiers vérifiés
- Résultats des évaluations

Régime de vérification externe

- Vérification de large portée présentée au Parlement

Surveillance ministérielle

- Mécanismes de suivi stratégique, y compris la vérification de la conformité
- Marche à suivre en cas de rendement insatisfaisant

Établir de bons mécanismes redditionnels

- Clarté des rôles et des responsabilités
- Attentes en matière de rendement qui sont équilibrées par rapport à la capacité
- Attentes en matière de rendement bien définies
- Dispositions prévoyant une évaluation indépendante
- Mécanismes de résolution des différends

Assurer une transparence suffisante

- Accès public à l'information
- Communication de l'information sur les politiques et décisions importantes

Protéger les valeurs et l'éthique du secteur public

- Respect des politiques fédérales pertinentes
- Attention accordée aux besoins du public
- Codes de conduite du secteur public et dispositions sur les conflits d'intérêts
- Équité dans l'exécution des programmes

indiquer les objectifs des mécanismes de régie et les résultats attendus et, dans les rapports sur le rendement, les résultats que ces mécanismes ont obtenus. Nous nous attendions à ce que les ententes de financement des mécanismes de régie prévoient des dispositions particulières pour la communication de cette information aux ministères parrains, de sorte que la direction des mécanismes comprenne et puisse respecter les exigences de la politique.

Pièce 1.3 Les nouvelles fondations comportent-elles les éléments essentiels de la reddition de comptes au Parlement?

Exigence	Réponse				
Communication de l'information au Parlement et au public					
Communication au Parlement d'information sur le rendement attendu (par exemple, dans les plans généraux)	● (dans le rapport annuel)	○	● (dans le rapport annuel)	○	○
Communication au Parlement des résultats sur le rendement	●	○	●	●	○
Communication au public des résultats sur le rendement	●	●	●	●	●
Présentation au Parlement des états financiers vérifiés	●	○	●	○	○
Communication au Parlement des résultats des évaluations	●	○	●	○	○
Régime de vérification externe					
Vérification comptable, de la conformité et de l'optimisation des ressources	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement
Surveillance ministérielle					
Suivi stratégique	● (volontaire)	○	● (volontaire)	● (volontaire)	○
Orientation et intervention ministérielles	○	○	○	○	○
Vérification et évaluation par le ministère	○	○	● (évaluation)	● (évaluation)	○
Liquidation	○	● (recouvrement des fonds)	● (recouvrement des fonds)	○	○

● Oui ○ Non

indiquer les objectifs des mécanismes de régie et les résultats attendus et, dans les rapports sur le rendement, les résultats que ces mécanismes ont obtenus. Nous nous attendions à ce que les ententes de financement des mécanismes de régie prévoient des dispositions particulières pour la communication de cette information aux ministères parrains, de sorte que la direction des mécanismes comprenne et puisse respecter les exigences de la politique.

Pièce 1.3 Les nouvelles fondations comportent-elles les éléments essentiels de la reddition de comptes au Parlement?

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Communication de l'information au Parlement et au public					
Communication au Parlement d'information sur le rendement attendu (par exemple, dans les plans généraux)	● (dans le rapport annuel)	○	● (dans le rapport annuel)	○	○
Communication au Parlement des résultats sur le rendement	●	○	●	●	○
Communication au public des résultats sur le rendement	●	●	●	●	●
Présentation au Parlement des états financiers vérifiés	●	○	●	○	○
Communication au Parlement des résultats des évaluations	●	○	●	○	○
Régime de vérification externe					
Vérification comptable, de la conformité et de l'optimisation des ressources	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement	Vérification comptable seulement
Surveillance ministérielle					
Suivi stratégique	● (volontaire)	○	● (volontaire)	● (volontaire)	○
Orientation et intervention ministérielles	○	○	○	○	○
Vérification et évaluation par le ministère	○	○	● (évaluation)	● (évaluation)	○
Liquidation	○	● (recouvrement des fonds)	● (recouvrement des fonds)	○	○

● Oui ○ Non

1.42 Les 13 mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, sauf un — à la fois les nouvelles fondations et les mécanismes que nous avons vérifiés en 1999 — publient un rapport annuel, mais quatre seulement prévoient le dépôt du rapport au Parlement. On trouve dans les rapports annuels les états financiers vérifiés (sauf ceux des Fonds municipaux verts, dont les comptes font partie des états financiers vérifiés de la Fédération canadienne des municipalités). Ressources naturelles Canada et Environnement Canada, les ministères parrains des Fonds municipaux verts, ont convenu de faire rapport au Parlement sur le rendement des fonds, dans leur rapport ministériel sur le rendement. Dans un protocole d'entente, les ministères se sont engagés à fournir au Parlement « une perspective cohérente et intégrée sur le rendement des fonds » dans leurs domaines respectifs de responsabilité.

1.43 Il n'existe pour aucun des mécanismes de régie de dispositions prévoyant le dépôt d'un plan général au Parlement. Plus de la moitié prévoient la production d'un plan annuel général ou stratégique, mais non sa publication. Toutefois, trois fondations — Génome Canada, la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire — doivent fournir de l'information sur leurs plans du prochain exercice dans leur rapport annuel qui est déposé au Parlement. Il en est autrement pour Inforoute Santé du Canada Inc., qui est obligée de tenir compte du Plan directeur et Plan tactique d'une infrastructure pancanadienne de la santé, document élaboré par un comité consultatif fédéral-provincial-territorial et qui peut être consulté sur le site Web de Santé Canada.

1.44 Beaucoup de mécanismes de régie prévoient une évaluation indépendante à la fin de la période de financement fédéral, de même qu'à mi-parcours. Toutefois, seulement deux des nouveaux mécanismes que nous avons examinés, Génome Canada et la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable, ont des dispositions prévoyant que le ministre parrain dépose au Parlement les constatations de l'évaluation dans le rapport annuel.

1.45 Nous avons examiné les documents budgétaires des ministères parrains (Rapports sur les plans et les priorités de 2001-2002 et Rapports ministériels sur le rendement de 2001) afin de déterminer quels renseignements ils fournissent sur les nouveaux mécanismes de régie déléguée. Dans tous les cas, nous avons constaté que les mécanismes étaient mentionnés dans les rapports ministériels sur le rendement, mais qu'il n'y avait pas toujours des données sur leur rendement. Nos constatations figurent à la pièce 1.4.

1.46 Il convient de noter, cependant, qu'Industrie Canada, dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2001-2002, donnait des renseignements sur les résultats attendus de Génome Canada et, dans son Rapport sur le rendement de 2001, sur le rendement du mécanisme. Nous avons remarqué que Ressources naturelles Canada et Environnement Canada n'ont pas fourni l'information sur le rendement exigée dans le protocole d'entente sur le Fonds municipal vert. Ils nous ont indiqué qu'il n'y avait pas suffisamment de renseignements disponibles, étant donné que les projets financés n'étaient pas terminés. L'information sur d'autres mécanismes dans les rapports sur le rendement était limitée du fait que les mécanismes (c.-à-d. l'Inforoute Santé du Canada Inc. et la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable) n'avaient pas encore commencé leurs activités pendant la période visée par le rapport.

Pièce 1.4 Information sur le rendement des mécanismes de régie déléguée dans les documents budgétaires

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Environnement Canada		
Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable	●	Trop tôt
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère	○	○
Fonds d'habilitation municipal vert Fonds d'investissement municipal vert	○	◒
Santé Canada		
Inforoute Santé du Canada Inc.	●	Trop tôt
Industrie Canada		
Génome Canada	◓	◒
Ressources naturelles Canada		
Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable	●	Trop tôt
Fonds d'habilitation municipal vert Fonds d'investissement municipal vert	○	○

* Dans chaque cas, le mécanisme est mentionné dans le rapport ministériel sur le rendement respectif; « trop tôt » signifie que le mécanisme n'a pas été en activité assez longtemps pour qu'il y ait de l'information sur le rendement.

● Les attentes générales en matière de rendement ont été mentionnées

◓ Une information plus précise sur les résultats attendus a été communiquée

◒ Une certaine information sur les résultats a été communiquée

○ Aucune information sur le rendement attendu ou les résultats n'a été communiquée

1.46 Il convient de noter, cependant, qu'Industrie Canada, dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2001-2002, donnait des renseignements sur les résultats attendus de Génome Canada et, dans son Rapport sur le rendement de 2001, sur le rendement du mécanisme. Nous avons remarqué que Ressources naturelles Canada et Environnement Canada n'ont pas fourni l'information sur le rendement exigée dans le protocole d'entente sur le Fonds municipal vert. Ils nous ont indiqué qu'il n'y avait pas suffisamment de renseignements disponibles, étant donné que les projets financés n'étaient pas terminés. L'information sur d'autres mécanismes dans les rapports sur le rendement était limitée du fait que les mécanismes (c.-à-d. l'Inforoute Santé du Canada Inc. et la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable) n'avaient pas encore commencé leurs activités pendant la période visée par le rapport.

Pièce 1.4 Information sur le rendement des mécanismes de régie déléguée dans les documents budgétaires

Environnement Canada		
Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable	●	Trop tôt
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère	○	○
Fonds d'habilitation municipal vert Fonds d'investissement municipal vert	○	◒
Santé Canada		
Inforoute Santé du Canada Inc.	●	Trop tôt
Industrie Canada		
Génome Canada	◓	◒
Ressources naturelles Canada		
Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable	●	Trop tôt
Fonds d'habilitation municipal vert Fonds d'investissement municipal vert	○	○

* Dans chaque cas, le mécanisme est mentionné dans le rapport ministériel sur le rendement respectif; « trop tôt » signifie que le mécanisme n'a pas été en activité assez longtemps pour qu'il y ait de l'information sur le rendement.

● Les attentes générales en matière de rendement ont été mentionnées

◓ Une information plus précise sur les résultats attendus a été communiquée

◒ Une certaine information sur les résultats a été communiquée

○ Aucune information sur le rendement attendu ou les résultats n'a été communiquée

1.47 Nous avons constaté dans l'ensemble que le Parlement reçoit quelques renseignements utiles sur la plupart des nouveaux mécanismes, que ce soit dans les documents budgétaires des ministères parrains ou dans le rapport annuel de chacun des mécanismes. Les ministères parrains mentionnent dans leurs documents budgétaires les sites Web de la plupart des mécanismes, qui figurent comme lien actif dans la version électronique. Ces renvois améliorent la communication de l'information au Parlement. Toutefois, il y a encore beaucoup à faire pour améliorer l'information fournie sur le rendement.

1.48 Parmi les mécanismes de régie déléguée que nous avons vérifiés en 1999, un seul a amélioré sa communication de l'information au Parlement. Le rapport annuel de la Fondation canadienne pour l'innovation est maintenant déposé au Parlement, alors qu'auparavant, seuls les états financiers vérifiés l'étaient.

1.49 **Recommandation.** Pour assurer une bonne communication de l'information au Parlement au sujet des mécanismes de régie déléguée, les ministres parrains devraient déposer, en temps opportun, les documents ci-après :

- les plans pluriannuels;
- les constatations des évaluations;
- les rapports annuels sur ce qui a été accompli, y compris les états financiers vérifiés.

Ces documents devraient être mentionnés dans les documents budgétaires des ministères parrains.

Un régime de vérification externe insatisfaisant

1.50 Nous nous attendions à ce que tous les mécanismes de régie déléguée soient assujettis à une vérification indépendante de large portée, c'est-à-dire une vérification comptable ainsi qu'une vérification de la conformité et une vérification de l'optimisation des ressources. Tous les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés ont des dispositions sur les états financiers et sur le rapport d'un vérificateur externe nommé par le conseil d'administration, c.-à-d. la fonction de vérification traditionnelle que l'on trouve dans n'importe quel organisme du secteur privé. Le gouvernement ne nomme pas le vérificateur externe. Dans son rapport sur les états financiers d'une société, le vérificateur exprime une opinion sur la mesure dans laquelle les états financiers présentent fidèlement la situation financière de la société et ses résultats d'exploitation financiers. Ces vérifications ne portent pas expressément sur les préoccupations du public et du Parlement au sujet du bien-fondé, de l'optimisation des ressources, de la conformité à la loi et de la pertinence des mesures de contrôle interne.

1.51 La vérificatrice générale a le pouvoir d'examiner en profondeur les rôles et les responsabilités des ministères parrains en ce qui a trait à l'élaboration de modalités initiales pour le paiement de fonds fédéraux aux mécanismes de régie déléguée, par la voie de leurs ententes de financement respectives. Mais elle n'a pas le pouvoir de vérifier les activités des

mécanismes de régie déléguée après que les fonds publics ont été transférés. Elle ne peut fournir au Parlement et au public l'assurance que ces fonds ou ces autorisations seront utilisés avec prudence et probité en vue de l'atteinte d'objectifs d'intérêt public, même lorsqu'il s'agit de sommes considérables de fonds fédéraux.

1.52 De plus, un certain nombre de mécanismes de régie déléguée transfèrent l'argent en un montant forfaitaire de nombreuses années avant que les bénéficiaires ultimement visés aient besoin de financement. Comme elles reçoivent des transferts en un montant forfaitaire, les fondations sont effectivement soustraites à l'examen périodique qu'effectue le Parlement, qui a lieu lorsque les fonds sont votés annuellement. Il ne s'agit pas de paiements conditionnels dont les ministres pourraient être appelés à rendre compte et que les ministères parrains peuvent vérifier. La plupart des mécanismes de régie déléguée ne sont pas assujettis à une vérification quelconque par le ministère parrain.

1.53 La création d'un plus grand nombre de fondations et le transfert vers celles-ci de sommes considérables de fonds publics suscitent de plus en plus d'inquiétudes au sujet de l'absence d'un processus satisfaisant d'examen par le Parlement. Pour que le gouvernement soit tenu responsable de l'application des politiques fédérales d'intérêt public par les mécanismes de régie déléguée, le Parlement doit obtenir de l'information et une assurance par le biais d'une vérification indépendante de large portée qui porte sur la conformité aux autorisations, le bien-fondé, l'optimisation des ressources et l'information communiquée sur le rendement. À quelques exceptions près, la vérificatrice générale est bien placée pour faire ce travail de vérification. Dans les cas où des gouvernements provinciaux ou territoriaux sont parties aux mécanismes de régie déléguée ou que le gouvernement fédéral n'est pas un subventionneur principal, d'autres dispositions pour la vérification pourraient mieux convenir.

1.54 **Recommandation.** Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce qu'il y ait des dispositions prévoyant la vérification de large portée de tous les mécanismes de régie déléguée. La vérificatrice générale devrait être désignée à titre de vérificatrice externe des fondations, à quelques exceptions près.

Absence de surveillance ministérielle

1.55 Nous nous attendions à ce qu'il y ait des dispositions et des plans prévoyant des moyens efficaces qui permettraient aux ministres parrains et à leur ministère de recueillir davantage d'information stratégique au sujet des mécanismes de régie que ce que l'on trouve dans les rapports annuels. C'est ce que nous appelons le suivi stratégique (voir la pièce 1.5). Les ministres doivent alors être en mesure d'utiliser l'information pour corriger le tir si un mécanisme ne fonctionne pas comme prévu. Le gouvernement devrait aussi avoir le pouvoir d'intervenir dans des cas exceptionnels si l'objectif d'intérêt public du mécanisme n'est manifestement pas atteint, ou si la situation a beaucoup évolué depuis l'établissement du mécanisme. Dans des cas extrêmes, le ministre devrait être en mesure de mettre fin au mécanisme et de recouvrer les fonds fédéraux restants.

1.56 Nous nous attendions que la surveillance ministérielle d'un mécanisme de régie comprendrait la réalisation de vérifications de la conformité, à la discrétion du ministère parrain. Dans les cas où les mécanismes de régie déléguée reçoivent des fonds fédéraux par le biais de paiements de contribution, il faut, selon la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, que l'accord de contribution prévoie le droit du ministre de faire une vérification, même s'il ne l'exerce pas toujours. Nous observons également que la même politique prévoit aussi une « disposition visant à effectuer des examens, des évaluations et des vérifications appropriés des programmes » dans le cas des ententes comportant des mécanismes de distribution des paiements de contribution à d'autres. Une bonne pratique consiste à prévoir des dispositions permettant aux ministères parrains d'évaluer les mécanismes de régie. Deux des nouveaux mécanismes avaient des dispositions à cet égard.

Pièce 1.5 Éléments du suivi stratégique

Pour faire un suivi stratégique, il faut assez d'information pour savoir quand les choses déraillent sérieusement, comme les problèmes majeurs relatifs à l'intendance des fonds publics ou le défaut d'atteindre les objectifs publics. La nature de ce suivi dépend de la nature du mécanisme de régie déléguée et des risques courus.

À notre avis, le suivi que le gouvernement fait d'un mécanisme de régie déléguée sans lien de dépendance est satisfaisant quand il reçoit de l'information en temps opportun pour répondre aux questions suivantes, entre autres :

- Y a-t-il une assurance raisonnable que l'intendance des fonds publics est rigoureuse?
- Les conditions de l'entente de financement sont-elles généralement respectées?
- Le mécanisme obtient-il les résultats publics prévus?
- Les programmes et les activités du mécanisme de régie déléguée sont-ils en harmonie et bien coordonnés avec les programmes et les activités connexes du gouvernement fédéral?

Une partie de cette information n'est probablement nécessaire qu'une fois par année et peut être obtenue dans les documents facilement accessibles produits par le mécanisme. D'autres renseignements, toutefois, doivent dans certains cas être communiqués en temps opportun.

Les ministères disposent d'un certain nombre de moyens pour obtenir cette information :

- Entreprendre leurs propres vérifications de conformité, études, examens et évaluations.
- Discuter des besoins d'information avec les administrateurs et le chef de la direction du mécanisme.
- Examiner les documents produits par le mécanisme, comme les rapports annuels, les plans d'activités, les états financiers, les rapports spéciaux et études particulières, les examens et les évaluations.
- Obtenir des commentaires des administrateurs et des personnes nommées par le gouvernement fédéral.

Compte tenu de chaque cas et de l'information nécessaire, les ministères peuvent ensuite élaborer un bon plan de suivi stratégique des mécanismes dans leur portefeuille.

1.56 Nous nous attendions que la surveillance ministérielle d'un mécanisme de régie comprendrait la réalisation de vérifications de la conformité, à la discrétion du ministère parrain. Dans les cas où les mécanismes de régie déléguée reçoivent des fonds fédéraux par le biais de paiements de contribution, il faut, selon la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, que l'accord de contribution prévoie le droit du ministre de faire une vérification, même s'il ne l'exerce pas toujours. Nous observons également que la même politique prévoit aussi une « disposition visant à effectuer des examens, des évaluations et des vérifications appropriés des programmes » dans le cas des ententes comportant des mécanismes de distribution des paiements de contribution à d'autres. Une bonne pratique consiste à prévoir des dispositions permettant aux ministères parrains d'évaluer les mécanismes de régie. Deux des nouveaux mécanismes avaient des dispositions à cet égard.

Pièce 1.5 Éléments du suivi stratégique

Pour faire un suivi stratégique, il faut assez d'information pour savoir quand les choses déraillent sérieusement, comme les problèmes majeurs relatifs à l'intendance des fonds publics ou le défaut d'atteindre les objectifs publics. La nature de ce suivi dépend de la nature du mécanisme de régie déléguée et des risques courus.

À notre avis, le suivi que le gouvernement fait d'un mécanisme de régie déléguée sans lien de dépendance est satisfaisant quand il reçoit de l'information en temps opportun pour répondre aux questions suivantes, entre autres :

- Y a-t-il une assurance raisonnable que l'intendance des fonds publics est rigoureuse?
- Les conditions de l'entente de financement sont-elles généralement respectées?
- Le mécanisme obtient-il les résultats publics prévus?
- Les programmes et les activités du mécanisme de régie déléguée sont-ils en harmonie et bien coordonnés avec les programmes et les activités connexes du gouvernement fédéral?

Une partie de cette information n'est probablement nécessaire qu'une fois par année et peut être obtenue dans les documents facilement accessibles produits par le mécanisme. D'autres renseignements, toutefois, doivent dans certains cas être communiqués en temps opportun.

Les ministères disposent d'un certain nombre de moyens pour obtenir cette information :

- Entreprendre leurs propres vérifications de conformité, études, examens et évaluations.
- Discuter des besoins d'information avec les administrateurs et le chef de la direction du mécanisme.
- Examiner les documents produits par le mécanisme, comme les rapports annuels, les plans d'activités, les états financiers, les rapports spéciaux et études particulières, les examens et les évaluations.
- Obtenir des commentaires des administrateurs et des personnes nommées par le gouvernement fédéral.

Compte tenu de chaque cas et de l'information nécessaire, les ministères peuvent ensuite élaborer un bon plan de suivi stratégique des mécanismes dans leur portefeuille.

1.57 Si les représentants fédéraux ou les personnes nommées aux conseils d'administration doivent participer au suivi stratégique, le ministère parrain devrait définir clairement leurs rôles dès leur nomination et leur donner les directives nécessaires.

1.58 **Des mesures correctives insuffisantes.** Aucun des nouveaux mécanismes de régie vérifiés n'avait de dispositions satisfaisantes prévoyant que le ministère puisse donner des directives ou prendre des mesures correctives. À l'exception du programme du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural, nous n'avons constaté aucune amélioration parmi ceux qui ont fait l'objet d'un suivi depuis 1999. Les moyens à la disposition du gouvernement fédéral pour apporter des changements semblent être formels et rigides. Les mécanismes créés par une loi peuvent être modifiés, malgré le fait que le processus puisse être lourd. Si l'entente n'est pas respectée, le gouvernement peut prendre un recours légal, mais une telle mesure est souvent longue et coûteuse. Pour modifier d'autres mécanismes, le gouvernement fédéral n'a pas d'autre choix que de renégocier les ententes de financement avec le consentement mutuel des parties.

1.59 Depuis notre vérification de 1999, trois mécanismes de régie déléguée, dont une fondation (la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé), ont prévu une vérification de la conformité. Sauf le fait de devoir présenter des états financiers vérifiés, aucune des nouvelles fondations n'a l'obligation de se soumettre à une vérification de la conformité.

1.60 Les dispositions permettant aux ministres de mettre un terme à un mécanisme et de recouvrer les fonds fédéraux présentent des lacunes; ce genre de dispositions n'existe que pour deux des nouveaux mécanismes. Le ministre peut recouvrer l'argent non dépensé de la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable si elle enfreint l'entente de financement, par exemple en communiquant de l'information trompeuse au gouvernement. De plus, si la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère utilise les fonds fédéraux à des fins autres que celles prévues dans l'entente de financement, le ministre peut exiger un remboursement partiel ou complet.

1.61 Quatre mécanismes que nous avons vérifiés en 1999 prévoient le versement de fonds et la cession de biens fédéraux s'ils prennent fin ou s'ils sont liquidés. Ce sont : la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, l'Institut canadien d'information sur la santé (en partie) et la Fondation canadienne pour l'innovation. Dans le cas de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et de la Fondation canadienne pour l'innovation, il est prévu que le solde des fonds soit distribué respectivement aux établissements publics admissibles et aux bénéficiaires admissibles des subventions. Toutefois, pour ce qui est de la partie du financement que l'Institut canadien d'information sur la santé reçoit sous forme de contribution, le gouvernement doit recouvrer les sommes non dépensées et les remboursements de toutes dépenses inadmissibles en vertu de l'entente.

1.62 **Recommandation.** Le gouvernement fédéral devrait faire en sorte qu'il y ait une formule de rajustement permettant aux ministres parrains d'intervenir dans le cas exceptionnel où un mécanisme de régie déléguée n'atteint pas manifestement son objectif d'intérêt public ou si la situation a beaucoup évolué depuis sa création.

1.63 **Recommandation.** Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce qu'il existe une disposition permettant aux ministères parrains d'entreprendre des vérifications de la conformité des mécanismes de régie déléguée.

1.64 **Recommandation.** Si un mécanisme de régie déléguée doit être liquidé ou prendre fin, le gouvernement fédéral devrait recouvrer les fonds fédéraux non dépensés.

Membres des conseils d'administration nommés par le fédéral : imprécision des rôles et des responsabilités

1.65 Les ministères parrains pourraient compter sur les fonctionnaires fédéraux nommés aux conseils d'administration et à des organismes décideurs semblables pour l'exécution des fonctions de surveillance. Nous avons fait des entrevues avec quelques-uns de ces fonctionnaires (voir la pièce 1.6). Nous avons constaté qu'il y a lieu de s'inquiéter au sujet des directives données à ces fonctionnaires.

1.66 Étant donné le cadre juridique utilisé pour les fonds et les fondations, il est difficile pour les fonctionnaires fédéraux de remplir leurs fonctions à la fois comme mandataire public et comme membre du conseil d'administration d'une société privée. Il peut exister une incompatibilité entre les fonctions de surveillance pour le compte du gouvernement fédéral et l'obligation prévue par la loi des membres du conseil d'agir dans l'intérêt de la société. Les fonctionnaires que nous avons interrogés ont reconnu la possibilité d'une telle incompatibilité, mais ils ne pensent pas généralement qu'il s'agit d'un problème important.

1.67 Les ministères parrains donnent très peu de directives aux personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration. Dans certains cas, ils leur ont donné, en guise d'information, l'entente de financement, le mandat général du mécanisme et les directives sur les conflits d'intérêts.

1.68 Le Bureau du Conseil privé s'occupe des questions relatives à l'appareil gouvernemental et il conseille le Cabinet sur les nominations fédérales. À notre avis, il est bien placé pour orienter les ministères, de sorte qu'ils puissent définir clairement les rôles et les responsabilités des personnes nommées par le fédéral et s'assurer que celles-ci sont bien préparées à prendre en charge leurs responsabilités.

1.69 **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que les ministères définissent tous les rôles et responsabilités des personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration des mécanismes de régie déléguée. Le gouvernement fédéral devrait résoudre la question de l'incompatibilité éventuelle des fonctions.

Pièce 1.6 Le rôle des personnes nommées par le gouvernement fédéral aux conseils d'administration

Nous avons interrogé un certain nombre de personnes nommées par le gouvernement fédéral au sujet de la définition de leurs responsabilités. Nous leur avons demandé s'il pouvait y avoir incompatibilité entre leurs fonctions et leurs allégeances à titre de fonctionnaires et d'administrateurs de société, tenus par la loi d'agir dans l'intérêt du mécanisme. Nous leur avons demandé également ce qui avait été fait pour les préparer à jouer leur rôle au sein d'un tel conseil d'administration du secteur privé à caractère unique.

Nous avons interrogé sept personnes nommées par le fédéral qui siègent aux conseils d'administration et à d'autres organismes décideurs importants de trois nouveaux mécanismes. Nous n'avons pas interrogé des personnes nommées par le fédéral qui siègent aux conseils de deux mécanismes qui n'étaient pas en activité au moment de notre vérification, Inforoute Santé du Canada Inc. et la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable.

Les personnes nous ont dit que, pour connaître leurs rôles et leurs responsabilités, elles avaient consulté la documentation comme les ententes de financement et les règlements intérieurs. Les documents précisent certaines responsabilités :

- Assurer la direction stratégique générale de la société et lui donner des avis.
- Éviter le chevauchement avec d'autres programmes fédéraux, grâce à leur connaissance approfondie de ces programmes.
- Veiller à ce que le mécanisme s'acquitte de ses responsabilités conformément aux ententes avec le gouvernement fédéral.
- Réviser et approuver le financement des projets.

Pour ce qui est des directives, quelques personnes ont assisté à des séances d'information générale, offertes par le ministère parrain ou par le mécanisme. Toutefois, ces séances ont porté sur les buts et les responsabilités du conseil d'administration dans l'ensemble plutôt que sur les attributions propres des personnes. La plupart des personnes nommées par le gouvernement fédéral ont confirmé qu'aucune attente en matière de rendement ne leur avait été communiquée. On ne leur a pas demandé plus expressément de se faire le porte-parole des intérêts du gouvernement fédéral. Toutefois, certaines personnes pensaient qu'elles avaient l'obligation de le faire.

La plupart des personnes nommées par le gouvernement fédéral nous ont dit qu'elles n'avaient pas à rendre compte à des fonctionnaires supérieurs des ministères parrains ou aux ministres au sujet des activités ou des réalisations des mécanismes. Toutefois, deux fonctionnaires ont dit qu'ils rendent compte des activités générales du mécanisme. En outre, deux ont dit que les personnes nommées par le gouvernement fédéral doivent en particulier veiller à la bonne gestion des fonds publics.

Nous avons reçu toute une gamme de réponses sur ce qui devrait être fait au cas où le mécanisme « déraillerait ». Certains ont exprimé l'idée que, si des personnes nommées par le gouvernement fédéral constataient des problèmes importants, elles avaient le devoir de les signaler aux fonctionnaires du ministère. D'autres ont mentionné leur obligation de faire en sorte concrètement que le mécanisme reste dans la bonne voie. Enfin, d'autres ont dit qu'il serait difficile de déceler tôt les problèmes, car le conseil d'administration n'est pas mêlé aux activités courantes.

D'autres éléments du cadre de régie exigent une attention

1.70 Outre les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement, nous avons examiné d'autres caractéristiques du cadre de régie, c'est-à-dire la transparence suffisante et la protection des valeurs et de l'éthique du secteur public.

1.71 Les ministères parrains des mécanismes de régie que nous avons vérifiés en 1999 nous ont informés des changements qu'ils avaient apportés au cadre de régie en réponse à nos recommandations. Nous avions escompté que le gouvernement chercherait des occasions d'améliorer le cadre de gouvernance des mécanismes de régie déléguée, par exemple, avant d'accorder des fonds fédéraux supplémentaires.

Des résultats mitigés pour ce qui est d'assurer la transparence

1.72 En général, les mécanismes de régie déléguée ont rendu publics des renseignements de toutes sortes sur leurs activités, souvent par l'entremise de leur site Web. Un grand nombre ont adopté une stratégie de communication pour renseigner le public et les parties intéressées sur leurs réalisations et sur d'autres points importants. Par exemple, les fondations qui redistribuent des fonds publics ont diffusé de l'information sur les critères d'admissibilité et sur les modalités de présentation des demandes.

1.73 Toutefois, peu de mécanismes ont établi un régime équivalant à la législation fédérale sur l'accès à l'information. Seulement un des nouveaux mécanismes l'a fait volontairement, soit la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère. Parmi les mécanismes que nous avons examinés en 1999, le régime fédéral d'accès à l'information ne s'appliquait qu'à deux d'entre eux, et seulement en partie : le Fonds canadien de télévision et le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural. La Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé et la Fondation canadienne pour l'innovation avaient une politique comparable relativement à l'accès à l'information, qu'elles appliquaient volontairement et au cas par cas. Bien que ces mécanismes aient maintenu leurs dispositions relativement à l'accès à l'information, aucun des autres mécanismes n'a progressé à cet égard.

La protection des valeurs et de l'éthique du secteur public

1.74 Nous avions escompté que les personnes gérant et redistribuant des ressources dans l'intérêt public exerceraient ces fonctions avec diligence pour que ces ressources soient utilisées de façon convenable, prudente et productive. Ces personnes doivent respecter des normes élevées en matière d'intendance et de reddition de comptes. La bonne gouvernance dans le secteur public est aussi associée aux valeurs suivantes, notamment l'honnêteté, l'ouverture, l'équité, l'attention accordée aux besoins et l'accessibilité. Lors de notre vérification des nouveaux mécanismes, nous avons cherché les dispositions et les pratiques qui favorisent ces valeurs.

1.75 Nous avons retenu un certain nombre de caractéristiques du cadre de régie pour déterminer de quelle façon les valeurs et l'éthique du secteur public sont protégées dans les mécanismes de régie déléguée. Nous nous

sommes attachés surtout aux dispositions qui tiennent compte des politiques fédérales pertinentes, de l'attention à accorder aux besoins des citoyens et du respect des codes de conduite et des directives sur les conflits d'intérêts.

1.76 **Application des politiques fédérales pertinentes.** Nous avons constaté que la plupart des mécanismes de régie déléguée suivent les politiques fédérales pertinentes, par exemple : prestation des services dans les deux langues officielles et respect de l'exigence en matière d'évaluation environnementale. En général, ils appliquent aussi les dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans le secteur public; trois mécanismes les avaient adoptées depuis notre vérification de 1999. Nous avons toutefois constaté qu'ils avaient fait très peu pour établir des codes de conduite qui s'étendraient au-delà des questions de conflits d'intérêts pour inclure les valeurs et l'éthique du secteur public. De même, peu de mécanismes prévoient des sanctions en cas de défaut de se conformer aux dispositions relatives aux conflits d'intérêts ou aux codes de conduite.

1.77 L'attention accordée aux besoins du public était également faible. Sauf l'organisation des réunions publiques annuelles, les fondations et d'autres mécanismes de régie déléguée ont offert aux parties intéressées et au grand public peu d'occasions d'exprimer leur point de vue et d'être entendus.

1.78 **Assurer les valeurs et l'éthique.** Nos constatations nous amènent à soulever une question plus générale : que doivent faire les ministères parrains pour favoriser une culture qui tienne compte des valeurs et de l'éthique du secteur public? Lorsqu'ils établissent des mécanismes de régie déléguée, les ministères parrains doivent trouver de bons moyens d'assurer l'éthique. Les dispositions législatives régissant les sociétés sans but lucratif n'exigent pas nécessairement que les mécanismes de régie déléguée respectent les valeurs et l'éthique du secteur public. Les ministères parrains doivent veiller à ce que les personnes qui gèrent les mécanismes connaissent leur devoir, qui consiste à instaurer et à maintenir les valeurs et l'éthique du secteur public. Ces personnes doivent favoriser au sein de leur organisation une culture de responsabilisation, c'est-à-dire une culture qui établit un équilibre entre la prise de risques et la protection de l'intérêt public.

1.79 Nous avons remarqué une bonne pratique, soit la publication de l'échelle salariale des principaux dirigeants du mécanisme. La Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable a pris des dispositions pour la communication de cette information; la Fondation canadienne pour l'innovation a révélé l'échelle salariale annuelle de ses cadres supérieurs dans son rapport annuel de 2000-2001.

1.80 Les ministères parrains peuvent veiller à ce que les membres, les administrateurs et les employés des mécanismes de régie déléguée comprennent quelle conduite les contribuables attendent d'eux dans la direction des affaires publiques. Il faut éduquer les employés relativement aux valeurs et à l'éthique prévalant dans le secteur public et s'assurer que des codes de conduite sont appliqués rigoureusement. Les administrateurs doivent faire en sorte que des politiques et des systèmes appropriés, des règles

sur les conflits d'intérêts et des mesures de contrôle contre la fraude et la corruption soient instaurés et fonctionnent bien. Les personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration peuvent jouer un rôle à cet égard, pourvu que leurs responsabilités soient définies plus clairement. Dans ses rapports au Parlement, la direction des mécanismes devrait montrer que, dans le cadre d'une bonne gouvernance, elle a une culture éthique et que ses initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont efficaces (voir le Rapport d'octobre 2000 du vérificateur général, chapitre 12). Comme l'illustre le cas de la Société canadienne du sang (voir la pièce 1.7), l'acquisition de valeurs et d'une éthique propres au secteur public est un défi constant.

1.81 Recommandation. Les ministères parrains devraient veiller à ce qu'il soit prévu dans les mécanismes de régie déléguée que les parties responsables connaissent leur devoir d'instaurer et de maintenir les valeurs et l'éthique du secteur public.

Pièce 1.7 La difficulté d'adopter des valeurs et une éthique propres au secteur public

Le cas de la Société canadienne du sang

La Société canadienne du sang (SCS), société nationale sans but lucratif établie en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* en 1998, a succédé à la Croix-Rouge canadienne et a pris en charge le système du sang au Canada (sauf au Québec, qui a sa propre société). Les ministres de la santé de toutes les provinces et des territoires (sauf le Québec) sont membres de la SCS. Elle est financée par les provinces et les territoires et elle reçoit aussi une petite subvention de recherche du gouvernement fédéral.

La Commission Krever, qui a fait enquête sur l'approvisionnement en sang dans les années 1970 et 1980, a affirmé clairement que les parties intéressées ont le droit de s'attendre à un approvisionnement sûr en sang et à un droit de regard sur le système canadien du sang. Par la suite, la SCS a dû relever le dur défi de regagner la confiance du public. L'une des façons importantes d'y arriver consistait à acquérir ces valeurs : transparence, responsabilité, ouverture, équité, et accessibilité. Au début de 2000, en réaction à certains commentaires sur ses résultats à cet égard, la SCS a établi le Groupe de travail sur la participation du public. Le Groupe a soulevé des points associés à la transparence, à l'accès à l'information, à la participation du public et à la nomination au conseil de représentants du public. Il a constaté « que la SCS cherche vraiment à être différente et qu'elle s'efforce de l'être » par rapport à l'organisme qui l'a précédé. Il a toutefois constaté également que la représentation structurelle et la « participation significative » des citoyens étaient des points qui n'avaient pas encore été résolus. Le Groupe de travail a présenté plusieurs recommandations et la SCS en a depuis appliqué un certain nombre.

Source : Rapport final du Groupe de travail sur la participation du public présenté au conseil d'administration de la Société canadienne du sang, novembre 2000

sur les conflits d'intérêts et des mesures de contrôle contre la fraude et la corruption soient instaurés et fonctionnent bien. Les personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration peuvent jouer un rôle à cet égard, pourvu que leurs responsabilités soient définies plus clairement. Dans ses rapports au Parlement, la direction des mécanismes devrait montrer que, dans le cadre d'une bonne gouvernance, elle a une culture éthique et que ses initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont efficaces (voir le Rapport d'octobre 2000 du vérificateur général, chapitre 12). Comme l'illustre le cas de la Société canadienne du sang (voir la pièce 1.7), l'acquisition de valeurs et d'une éthique propres au secteur public est un défi constant.

1.81 **Recommandation.** Les ministères parrains devraient veiller à ce qu'il soit prévu dans les mécanismes de régie déléguée que les parties responsables connaissent leur devoir d'instaurer et de maintenir les valeurs et l'éthique du secteur public.

Pièce 1.7 La difficulté d'adopter des valeurs et une éthique propres au secteur public

Le cas de la Société canadienne du sang

La Société canadienne du sang (SCS), société nationale sans but lucratif établie en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* en 1998, a succédé à la Croix-Rouge canadienne et a pris en charge le système du sang au Canada (sauf au Québec, qui a sa propre société). Les ministres de la santé de toutes les provinces et des territoires (sauf le Québec) sont membres de la SCS. Elle est financée par les provinces et les territoires et elle reçoit aussi une petite subvention de recherche du gouvernement fédéral.

La Commission Krever, qui a fait enquête sur l'approvisionnement en sang dans les années 1970 et 1980, a affirmé clairement que les parties intéressées ont le droit de s'attendre à un approvisionnement sûr en sang et à un droit de regard sur le système canadien du sang. Par la suite, la SCS a dû relever le dur défi de regagner la confiance du public. L'une des façons importantes d'y arriver consistait à acquérir ces valeurs : transparence, responsabilité, ouverture, équité, et accessibilité. Au début de 2000, en réaction à certains commentaires sur ses résultats à cet égard, la SCS a établi le Groupe de travail sur la participation du public. Le Groupe a soulevé des points associés à la transparence, à l'accès à l'information, à la participation du public et à la nomination au conseil de représentants du public. Il a constaté « que la SCS cherche vraiment à être différente et qu'elle s'efforce de l'être » par rapport à l'organisme qui l'a précédé. Il a toutefois constaté également que la représentation structurelle et la « participation significative » des citoyens étaient des points qui n'avaient pas encore été résolus. Le Groupe de travail a présenté plusieurs recommandations et la SCS en a depuis appliqué un certain nombre.

Source : Rapport final du Groupe de travail sur la participation du public présenté au conseil d'administration de la Société canadienne du sang, novembre 2000

Mécanismes de régie déléguée ayant fait l'objet d'un examen

1.82 Nous traitons, ci-après, du cadre de régie de chacun des nouveaux mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés.

Les mécanismes de régie déléguée examinés

La Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère

La Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère a été constituée en société sans but lucratif en février 2000 et a commencé à exercer ses activités en avril de cette même année, moment où elle a reçu des fonds fédéraux d'une valeur de 60 millions de dollars pour une période de six ans. La Fondation a pour but de financer la recherche dans les sciences du climat et de l'atmosphère, notamment au sujet des conditions météorologiques extrêmes et de la qualité de l'air; son ministère parrain est Environnement Canada. En février 2001, la Fondation a annoncé qu'elle financerait à hauteur de 3,9 millions de dollars 15 projets de recherche dans des universités canadiennes. En octobre 2001, la Fondation avait approuvé d'autres projets, de sorte que l'engagement total s'élevait à 25,3 millions de dollars.

Ce qui caractérise la Fondation, c'est le rôle que la Société canadienne de météorologie et d'océanographie (SCMO) y joue. Cette petite société savante, composée principalement de scientifiques des universités et du secteur public, a créé la Fondation. La Fondation rend compte à cette société et non au gouvernement fédéral, qui a fourni la totalité des fonds initiaux. La société nomme 9 des 12 membres du conseil d'administration; les trois autres sont nommés par le gouvernement fédéral, à l'exclusion du président. Il incombe à la société de faire en sorte que la Fondation réponde aux exigences de reddition de comptes stipulées dans l'entente de financement signée avec le gouvernement fédéral. À notre point de vue, cette responsabilité incombe également à Environnement Canada, le ministère parrain.

- **Communication de l'information.** Conformément à l'entente de financement, un rapport annuel est rendu public sur le site Web de la Fondation. Le premier rapport annuel (2000-2001) contenait des renseignements sur les résultats de projets individuels, mais non sur le rendement de la Fondation dans son ensemble. Il n'y a pas de disposition prévoyant le dépôt du rapport annuel au Parlement. Les fonctionnaires d'Environnement Canada nous ont dit qu'on ne projette pas de faire rapport au Parlement des résultats attendus et des résultats réels, dans les documents budgétaires du Ministère.
- **Surveillance ministérielle.** Les fonctionnaires du Ministère ont signalé que les représentants fédéraux siégeant au conseil d'administration exercent un rôle de surveillance. Nous remarquons que les administrateurs ont les attributions suivantes : établir et réviser les priorités, mettre en œuvre l'entente de financement et collaborer avec le gouvernement fédéral pour coordonner les programmes offerts et éviter les chevauchements. Ces dispositions ne précisent pas, toutefois, le type de suivi stratégique requis.
- **Vérification et évaluation.** Une évaluation par une tierce partie, à mi-parcours et à la fin, est exigée pour déterminer la pertinence, le succès et le rapport coût-efficacité du programme. Les rapports d'évaluation doivent être communiqués à la Fondation et à la SCMO (qui est chargée de la surveillance) et transmis au gouvernement fédéral; rien ne prévoit une évaluation par Environnement Canada. Selon le régime de vérification, il faut des états financiers vérifiés, mais non une vérification de la conformité ou de l'optimisation des ressources. Il existe un mécanisme prévoyant que le gouvernement fédéral peut exiger le remboursement de la totalité ou d'une partie des fonds publics attribués à la Fondation, si celle-ci ou la société ne respecte pas les conditions de l'entente de financement.
- **Transparence.** La Fondation a pris des dispositions pour l'accès public à l'information et pour la communication des renseignements importants. Bien qu'elle ne soit pas assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale, la Fondation a volontairement adopté des pratiques équivalentes dans ses directives aux personnes qui sollicitent des fonds de recherche. Le rapport annuel et toute une gamme de documents sur les formalités de demande sont affichés sur le site Web de la Fondation, comme l'exige l'entente de financement. On trouve aussi sur le site Web d'autres renseignements importants, dont l'entente de financement, le règlement intérieur et les documents de planification.
- **Valeurs et éthique pour la protection de l'intérêt public.** Conformément à l'entente de financement, la Fondation a adopté un code de conduite, qui comprend des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. La Fondation a convenu de respecter l'esprit des politiques fédérales, notamment celles qui portent sur l'évaluation environnementale et sur les langues officielles. Il n'y a pas de modalités concernant l'attention accordée aux besoins des citoyens ou des parties intéressées, sauf le droit d'appel pour les requérants refusés.

Le Fonds d'habilitation municipal vert et le Fonds d'investissement municipal vert

Le Fonds d'habilitation municipal vert et le Fonds d'investissement municipal vert ont été annoncés dans le Budget de 2000; les ministères parrains sont Ressources naturelles Canada et Environnement Canada. En avril 2000, le gouvernement fédéral a versé 125 millions de dollars (25 millions de dollars pour le Fonds d'habilitation et 100 millions de dollars pour le Fonds d'investissement) à la Fédération canadienne des municipalités, organisme à qui les fonds ont été confiés, et les activités ont commencé. Le Budget de décembre 2001 a attribué un montant supplémentaire de 125 millions de dollars aux fonds, dans les mêmes proportions.

Le Fonds d'habilitation doit fonctionner pendant cinq ans. Il sert à verser des subventions à frais partagés pour les études de faisabilité en vue d'aider les collectivités à déterminer leurs plus

Mécanismes de régie déléguée ayant fait l'objet d'un examen

1.82 Nous traitons, ci-après, du cadre de régie de chacun des nouveaux mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés.

Les mécanismes de régie déléguée examinés

La Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère

La Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère a été constituée en société sans but lucratif en février 2000 et a commencé à exercer ses activités en avril de cette même année, moment où elle a reçu des fonds fédéraux d'une valeur de 60 millions de dollars pour une période de six ans. La Fondation a pour but de financer la recherche dans les sciences du climat et de l'atmosphère, notamment au sujet des conditions météorologiques extrêmes et de la qualité de l'air; son ministère parrain est Environnement Canada. En février 2001, la Fondation a annoncé qu'elle financerait à hauteur de 3,9 millions de dollars 15 projets de recherche dans des universités canadiennes. En octobre 2001, la Fondation avait approuvé d'autres projets, de sorte que l'engagement total s'élevait à 25,3 millions de dollars.

Ce qui caractérise la Fondation, c'est le rôle que la Société canadienne de météorologie et d'océanographie (SCMO) y joue. Cette petite société savante, composée principalement de scientifiques des universités et du secteur public, a créé la Fondation. La Fondation rend compte à cette société et non au gouvernement fédéral, qui a fourni la totalité des fonds initiaux. La société nomme 9 des 12 membres du conseil d'administration; les trois autres sont nommés par le gouvernement fédéral, à l'exclusion du président. Il incombe à la société de faire en sorte que la Fondation réponde aux exigences de reddition de comptes stipulées dans l'entente de financement signée avec le gouvernement fédéral. À notre point de vue, cette responsabilité incombe également à Environnement Canada, le ministère parrain.

- **Communication de l'information.** Conformément à l'entente de financement, un rapport annuel est rendu public sur le site Web de la Fondation. Le premier rapport annuel (2000-2001) contenait des renseignements sur les résultats de projets individuels, mais non sur le rendement de la Fondation dans son ensemble. Il n'y a pas de disposition prévoyant le dépôt du rapport annuel au Parlement. Les fonctionnaires d'Environnement Canada nous ont dit qu'on ne projette pas de faire rapport au Parlement des résultats attendus et des résultats réels, dans les documents budgétaires du Ministère.
- **Surveillance ministérielle.** Les fonctionnaires du Ministère ont signalé que les représentants fédéraux siégeant au conseil d'administration exercent un rôle de surveillance. Nous remarquons que les administrateurs ont les attributions suivantes : établir et réviser les priorités, mettre en œuvre l'entente de financement et collaborer avec le gouvernement fédéral pour coordonner les programmes offerts et éviter les chevauchements. Ces dispositions ne précisent pas, toutefois, le type de suivi stratégique requis.
- **Vérification et évaluation.** Une évaluation par une tierce partie, à mi-parcours et à la fin, est exigée pour déterminer la pertinence, le succès et le rapport coût-efficacité du programme. Les rapports d'évaluation doivent être communiqués à la Fondation et à la SCMO (qui est chargée de la surveillance) et transmis au gouvernement fédéral; rien ne prévoit une évaluation par Environnement Canada. Selon le régime de vérification, il faut des états financiers vérifiés, mais non une vérification de la conformité ou de l'optimisation des ressources. Il existe un mécanisme prévoyant que le gouvernement fédéral peut exiger le remboursement de la totalité ou d'une partie des fonds publics attribués à la Fondation, si celle-ci ou la société ne respecte pas les conditions de l'entente de financement.
- **Transparence.** La Fondation a pris des dispositions pour l'accès public à l'information et pour la communication des renseignements importants. Bien qu'elle ne soit pas assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale, la Fondation a volontairement adopté des pratiques équivalentes dans ses directives aux personnes qui sollicitent des fonds de recherche. Le rapport annuel et toute une gamme de documents sur les formalités de demande sont affichés sur le site Web de la Fondation, comme l'exige l'entente de financement. On trouve aussi sur le site Web d'autres renseignements importants, dont l'entente de financement, le règlement intérieur et les documents de planification.
- **Valeurs et éthique pour la protection de l'intérêt public.** Conformément à l'entente de financement, la Fondation a adopté un code de conduite, qui comprend des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. La Fondation a convenu de respecter l'esprit des politiques fédérales, notamment celles qui portent sur l'évaluation environnementale et sur les langues officielles. Il n'y a pas de modalités concernant l'attention accordée aux besoins des citoyens ou des parties intéressées, sauf le droit d'appel pour les requérants refusés.

Le Fonds d'habilitation municipal vert et le Fonds d'investissement municipal vert

Le Fonds d'habilitation municipal vert et le Fonds d'investissement municipal vert ont été annoncés dans le Budget de 2000; les ministères parrains sont Ressources naturelles Canada et Environnement Canada. En avril 2000, le gouvernement fédéral a versé 125 millions de dollars (25 millions de dollars pour le Fonds d'habilitation et 100 millions de dollars pour le Fonds d'investissement) à la Fédération canadienne des municipalités, organisme à qui les fonds ont été confiés, et les activités ont commencé. Le Budget de décembre 2001 a attribué un montant supplémentaire de 125 millions de dollars aux fonds, dans les mêmes proportions.

Le Fonds d'habilitation doit fonctionner pendant cinq ans. Il sert à verser des subventions à frais partagés pour les études de faisabilité en vue d'aider les collectivités à déterminer leurs plus

grands besoins en matière d'environnement, comme l'efficience énergétique. Le Fonds d'investissement vise à aider les administrations municipales à obtenir des investissements supplémentaires dans les projets environnementaux et à offrir des subventions, des prêts et des garanties de prêt aux bénéficiaires admissibles.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM), qui regroupe 1 000 municipalités membres et 18 associations provinciales et territoriales, est une société sans but lucratif enregistrée en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Contrairement aux autres mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, les fonds ne sont pas gérés par un organisme distinct. Le conseil d'administration de la FCM, désigné officiellement à titre d'organisme décideur pour les fonds, compte sur les avis d'un conseil de 15 membres dont 5 personnes nommées par le gouvernement fédéral. Le conseil joue un rôle clé, avec l'appui du secrétariat de la FCM.

- **Communication de l'information.** Les stratégies et les objectifs sont affichés sur le site Web. Un rapport annuel public doit être présenté : dans le premier, celui de 2000-2001, les responsables se sont engagés à communiquer les résultats dans l'avenir. Pour que les réalisations des fonds soient claires, toutefois, ils doivent aussi communiquer les attentes en matière de rendement; nous avons constaté qu'ils ne l'ont pas fait.
- **Surveillance ministérielle.** Les fonctionnaires des ministères parrains disent que, comme il y a des représentants des ministères au conseil des Fonds verts, les activités des fonds ont ainsi été très transparentes et ont pu être examinées attentivement. Il n'existe pas, toutefois, de dispositions prévoyant que les ministères peuvent apporter des changements nécessaires aux mécanismes par suite de la surveillance exercée par leurs représentants au conseil. Les ministères nous ont également indiqué qu'ils ne sont pas mandatés pour mettre fin aux mécanismes en cas de rendement insatisfaisant.
- **Vérification et évaluation.** Il y a des dispositions sur l'évaluation des fonds par les ministères parrains, de même que par des tierces parties. Il n'existe pas, cependant, d'exigences relativement à la vérification de la conformité et de l'optimisation des ressources.
- **Transparence.** Bien qu'il existe une stratégie de communication partielle, notamment la diffusion de toutes sortes de renseignements au sujet des fonds sur le site Web de la FCM, il n'y a pas de dispositions ou de pratiques équivalant au régime fédéral d'accès à l'information.
- **Valeurs et éthique pour la protection de l'intérêt public.** Les directives sur les conflits d'intérêts et les sanctions dont elles sont assorties en cas d'infraction sont un pas dans la bonne direction. Toutefois, bien que les fonds se conforment à l'esprit de certaines politiques fédérales, notamment sur les langues officielles et sur la confidentialité des renseignements fournis par les requérants, ils ne se conforment pas à d'autres. Par exemple, le Fonds municipal vert n'exige pas que tous les requérants fassent une évaluation environnementale de leur projet. Les fonctionnaires des ministères ont fait observer qu'il n'existe aucune exigence légale à ce sujet. À notre avis, toutefois, c'est une occasion d'en faire plus, plutôt que de suivre la loi à la lettre.

Génome Canada

Constituée en société sans but lucratif en février 2000, Génome Canada a reçu du gouvernement fédéral 160 millions de dollars en mars 2000, et un autre montant de 140 millions de dollars en avril 2001. Les fonds fédéraux sont pour une période initiale de cinq ans. Le ministère parrain est Industrie Canada. Le gouvernement nomme 4 des 14 membres du conseil d'administration, y compris les présidents des conseils de subventions à la recherche du gouvernement et du Conseil national de recherches du Canada.

Génome Canada a pour mandat d'élaborer une stratégie nationale pour la recherche en génomique et de fournir une technologie de pointe aux chercheurs dans tous les domaines connexes et, à cette fin, de soutenir financièrement cinq centres de génomique dans tout le Canada.

Le gouvernement fédéral a établi Génome Canada en tant que mécanisme de régie déléguée pour faire participer rapidement le Canada à ce domaine de projets technologiques de grande échelle. Génome Canada doit aller chercher des fonds auprès d'autres partenaires, c.-à-d. les gouvernements provinciaux, le secteur privé, ainsi que des fondations nationales et internationales.

- **Communication de l'information.** Génome Canada est tenue de publier un rapport annuel qui fait état de ses résultats obtenus au cours de l'année, de ses plans et de ses résultats attendus. Le rapport doit être rendu public et déposé au Parlement; il doit également traiter de chaque centre régional de génomique et de ses projets. Les documents budgétaires d'Industrie Canada contiennent certains renseignements sur le rendement.
- **Surveillance ministérielle.** Industrie Canada nous a informés que, à son avis, son rôle ne consiste pas à surveiller, mais plutôt à agir comme partenaire dans la réalisation des objectifs du mécanisme. Il est d'avis que, étant donné qu'un haut fonctionnaire assiste aux réunions du conseil d'administration à titre d'observateur, il peut veiller à ce que les conditions de l'entente soient respectées, que les problèmes soient relevés et que les progrès accomplis soient communiqués. Il n'y a pas, cependant, de dispositions prévoyant que le Ministère peut intervenir si le mécanisme déraille.
- **Vérification et évaluation.** Le rapport annuel comprend les états financiers vérifiés, mais rien n'exige que soit effectuée une vérification de la conformité ou de l'optimisation des ressources. Une évaluation indépendante, sous la direction de Génome Canada, est prévue. Les directives exigent aussi que Génome Canada fasse le suivi et l'examen du rendement des centres de génomique. Si des centres ne sont pas performants, ils peuvent être fermés et des projets peuvent prendre fin, après examen.
- **Transparence.** Les dispositions actuelles limitent considérablement l'accès public à l'information. Selon le règlement intérieur de Génome Canada, les tierces parties ne peuvent pas avoir accès à des renseignements confidentiels, dont la définition est

plutôt large, c'est-à-dire des renseignements ou des documents obtenus par les administrateurs ou les dirigeants dans l'exercice de leurs fonctions.

- **Valeurs et éthique pour la protection de l'intérêt public.** Il existe des dispositions prévoyant la conformité à l'esprit de certaines politiques fédérales en vigueur, comme les exigences en matière de langues officielles. Le règlement intérieur comprend un code de conduite et des sanctions en cas d'infraction aux règles sur les conflits d'intérêts. Il ne semble pas exister, toutefois, de dispositions sur l'attention accordée aux besoins du public.

La Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable

Cette fondation a été annoncée dans le Budget de 2000 et constituée en société sans but lucratif en mars 2001; elle sera remplacée par la **Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable**, selon une loi adoptée en juin 2001 (qui n'était pas en vigueur au moment de notre vérification). Comme l'a fait observer la vérificatrice générale dans les Comptes publics, le gouvernement a versé 50 millions de dollars à la société en avril 2001, avant que la Loi ne soit adoptée. Les ministères parrains sont Ressources naturelles Canada et Environnement Canada.

Au moment de notre vérification, la Fondation n'était pas encore en activité. Elle a comme but de financer le développement et la démonstration de technologies et, en particulier, de réagir au changement climatique et de protéger la qualité de l'air. Elle doit également encourager la collaboration entre les parties intéressées dans le secteur privé et parmi les organismes universitaires et sans but lucratif. Le gouvernement fédéral nomme 7 des 15 membres du conseil d'administration, y compris le président.

Parmi les nouveaux mécanismes que nous avons examinés, cette fondation est la seule qui a été établie par une loi expresse. Le gouvernement a procédé ainsi pour assurer une plus grande transparence et pour permettre la participation directe des parlementaires à la conception de la Fondation.

Nous avons examiné les délibérations du Parlement en vue de l'adoption de la loi et nous avons noté les opinions exprimées par les parlementaires au sujet de la reddition de comptes et de la régie. Ils ont évoqué la nécessité de la responsabilité ministérielle, d'un examen en profondeur par le Parlement et de dispositions satisfaisantes relativement à la vérification, y compris la vérification par la vérificatrice générale. Nous sommes d'accord avec eux.

- **Communication de l'information.** Les dispositions à ce sujet sont relativement complètes : la société est tenue notamment de présenter de l'information sur son rendement dans le rapport annuel déposé au Parlement, ainsi que les résultats attendus dans un plan initial qui est présenté au gouvernement et qui peut être rendu public. Les ministères parrains n'ont pas encore déterminé quelle information sur le rendement de la Fondation ils présenteront dans leurs documents budgétaires.
- **Surveillance ministérielle.** Nous n'avons pas vu de dispositions au sujet du suivi stratégique, mais les ministères parrains nous ont dit que des hauts fonctionnaires et des comités interministériels s'occuperont du suivi des pratiques. Il existe en outre des dispositions relatives à des mesures correctives : le gouvernement peut commander sa propre évaluation de la Fondation et, dans le cas extrême où elle fournirait de l'information fausse ou trompeuse, il peut l'obliger à rembourser les fonds fédéraux non dépensés.
- **Vérification et évaluation.** Les dispositions relatives à une évaluation à mi-parcours et à une évaluation finale sont également claires. Nous avons encore des réserves sur le régime de vérification, car il exige une vérification comptable, mais non une vérification de la conformité ou de l'optimisation des ressources. Le comité de vérification du conseil est tenu d'établir un régime de vérification interne, ce qui est une bonne pratique.
- **Transparence.** La Fondation est tenue de fonctionner d'une manière ouverte et transparente, sous réserve de la confidentialité commerciale. Mais nous n'avons trouvé aucune disposition qui se compare au régime fédéral au sujet de l'accès à l'information.
- **Valeurs et éthique pour la protection de l'intérêt public.** Le respect de certaines politiques fédérales est exigé dans des dispositions ou est prévu en pratique, dont les exigences sur les langues officielles et les exigences ayant trait à l'évaluation environnementale. Il existe également des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Toutefois, d'autres aspects de la protection de l'intérêt public sont faibles. Il n'y a pas de dispositions concernant un code de conduite, sauf celle qui porte sur les conflits d'intérêts, ou l'attention accordée aux besoins du public.

Inforoute Santé du Canada Inc.

À la suite de l'engagement qu'il a pris à la réunion des premiers ministres en septembre 2000 et de l'adoption d'une loi connexe, le gouvernement fédéral a versé, en mars 2001, 500 millions de dollars à l'Inforoute Santé du Canada Inc. pour la définition de normes relatives au partage des données pour faire en sorte que les réseaux d'information sur la santé soient compatibles. Le ministère parrain est Santé Canada. Il faudra probablement beaucoup plus d'argent pour cette initiative.

L'Inforoute est une société sans but lucratif établie en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Ses membres sont les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de la santé. Le conseil comprend onze administrateurs, dont deux sont nommés par le sous-ministre fédéral de la santé et cinq par les sous-ministres provinciaux et territoriaux de la santé. Les membres élisent les quatre autres administrateurs.

L'Inforoute doit tenir compte du Plan directeur et Plan tactique pour une infostructure pancanadienne de la santé. Il s'agit d'un plan commandé par le Comité consultatif sur l'infostructure de la santé (CCIS), qui rend compte aux sous-ministres de la santé. Le Plan directeur et Plan tactique établit un plan de mise en œuvre de l'infostructure pancanadienne pour que les systèmes d'information sur la santé d'un bout à l'autre du Canada puissent être reliés et que les technologies de communications

soient compatibles. L'Inforoute est obligée de tenir compte de toutes les modifications apportées au plan.

Au moment de notre vérification, l'Inforoute n'était pas encore en activité et nous n'avons pu évaluer toutes ses caractéristiques de régie et de reddition de comptes.

- **Communication de l'information.** Il existe une disposition prévoyant la publication d'un rapport public annuel (y compris des états financiers vérifiés) sur les activités, les résultats et les objectifs à venir, mais non le dépôt au Parlement. Le Rapport sur le rendement de 2001 de Santé Canada mentionne l'Inforoute.
- **Surveillance ministérielle.** Comme les membres du conseil d'administration de l'Inforoute et ceux du CCIS, qui a commandé le Plan directeur et Plan tactique, sont les mêmes, cette situation pourra favoriser le respect du Plan directeur. Toutefois, le chevauchement est circonstanciel et il pourrait ne pas se poursuivre. Il n'y a aucun mécanisme pour corriger le tir au besoin ou, dans un cas extrême, pour mettre fin à l'initiative, sans devoir intenter des poursuites pour le remboursement des fonds fédéraux.
- **Vérification et évaluation.** Il n'existe aucune disposition relativement à la vérification de l'optimisation des ressources ou de la conformité. Une évaluation par une tierce partie est exigée dans les cinq ans pour déterminer si les résultats ont été obtenus.
- **Transparence.** Au moment de la vérification, il n'y avait pas de politique d'accès à l'information équivalant à celle du régime fédéral. Comme l'Inforoute n'en est qu'à ses débuts, il n'y avait pas de plans de communication que nous aurions pu évaluer.
- **Valeurs et éthique pour la protection de l'intérêt public.** L'Inforoute Santé est tenue de respecter les principales lois et politiques fédérales d'intérêt public, notamment celles qui portent sur le travail dans les deux langues officielles, les conflits d'intérêts, l'appui à un système de soins de santé financé par les fonds publics conformément à la législation fédérale, et le respect des principes fédéraux, provinciaux et territoriaux relatifs à la protection de l'information sur la santé et des renseignements personnels. Il n'y a aucune disposition prévoyant un code de conduite pour les administrateurs ou les employés de l'Inforoute. Des consultations ont eu lieu avec les partenaires pour l'élaboration du Plan directeur et Plan tactique, mais il n'y a aucune disposition relative à la consultation publique ou aux commentaires sur les activités de la société.

Mécanismes de collaboration : des problèmes différents

1.83 En 1999, nous avons examiné dix mécanismes de collaboration; en 2001, nous avons fait un suivi sur huit d'entre eux. Nous avons également examiné un nouveau mécanisme de collaboration important, Infrastructure Canada, qui a remplacé le programme Travaux d'infrastructure Canada. Comme nous l'avons remarqué, la reddition de comptes et la gouvernance posent des problèmes différents pour les mécanismes de collaboration et les mécanismes de régie déléguée. Nos constatations font ressortir ces différences.

Infrastructure Canada : des améliorations dignes de mention

1.84 L'initiative Infrastructure Canada repose sur le programme antérieur Travaux d'infrastructure Canada. Nous l'avons examiné sous deux angles :

- en tant que nouveau mécanisme de collaboration, pour déterminer si le cadre de régie est adéquat;
- à titre de successeur d'un programme ayant fait l'objet d'une vérification antérieure, pour faire le suivi de nos recommandations sur la régie et la conception.

Nous n'avons pas examiné les activités d'Infrastructure Canada ni le financement de ses projets.

1.85 **Le cadre de régie s'est amélioré.** Le « cadre de gouvernance et d'imputabilité » d'Infrastructure Canada est l'un des principaux points qui le distingue du programme antérieur. Il « … veille à garantir la reddition de comptes au Parlement et au public tout en établissant des structures de gouvernance claires et détaillées; et à garantir que les résultats du programme et leurs incidences sur les collectivités locales sont ouvertement et publiquement annoncés… »

soient compatibles. L'Inforoute est obligée de tenir compte de toutes les modifications apportées au plan.

Au moment de notre vérification, l'Inforoute n'était pas encore en activité et nous n'avons pu évaluer toutes ses caractéristiques de régie et de reddition de comptes.

- **Communication de l'information.** Il existe une disposition prévoyant la publication d'un rapport public annuel (y compris des états financiers vérifiés) sur les activités, les résultats et les objectifs à venir, mais non le dépôt au Parlement. Le Rapport sur le rendement de 2001 de Santé Canada mentionne l'Inforoute.
- **Surveillance ministérielle.** Comme les membres du conseil d'administration de l'Inforoute et ceux du CCIS, qui a commandé le Plan directeur et Plan tactique, sont les mêmes, cette situation pourra favoriser le respect du Plan directeur. Toutefois, le chevauchement est circonstanciel et il pourrait ne pas se poursuivre. Il n'y a aucun mécanisme pour corriger le tir au besoin ou, dans un cas extrême, pour mettre fin à l'initiative, sans devoir intenter des poursuites pour le remboursement des fonds fédéraux.
- **Vérification et évaluation.** Il n'existe aucune disposition relativement à la vérification de l'optimisation des ressources ou de la conformité. Une évaluation par une tierce partie est exigée dans les cinq ans pour déterminer si les résultats ont été obtenus.
- **Transparence.** Au moment de la vérification, il n'y avait pas de politique d'accès à l'information équivalant à celle du régime fédéral. Comme l'Inforoute n'en est qu'à ses débuts, il n'y avait pas de plans de communication que nous aurions pu évaluer.
- **Valeurs et éthique pour la protection de l'intérêt public.** L'Inforoute Santé est tenue de respecter les principales lois et politiques fédérales d'intérêt public, notamment celles qui portent sur le travail dans les deux langues officielles, les conflits d'intérêts, l'appui à un système de soins de santé financé par les fonds publics conformément à la législation fédérale, et le respect des principes fédéraux, provinciaux et territoriaux relatifs à la protection de l'information sur la santé et des renseignements personnels. Il n'y a aucune disposition prévoyant un code de conduite pour les administrateurs ou les employés de l'Inforoute. Des consultations ont eu lieu avec les partenaires pour l'élaboration du Plan directeur et Plan tactique, mais il n'y a aucune disposition relative à la consultation publique ou aux commentaires sur les activités de la société.

Mécanismes de collaboration : des problèmes différents

1.83 En 1999, nous avons examiné dix mécanismes de collaboration; en 2001, nous avons fait un suivi sur huit d'entre eux. Nous avons également examiné un nouveau mécanisme de collaboration important, Infrastructure Canada, qui a remplacé le programme Travaux d'infrastructure Canada. Comme nous l'avons remarqué, la reddition de comptes et la gouvernance posent des problèmes différents pour les mécanismes de collaboration et les mécanismes de régie déléguée. Nos constatations font ressortir ces différences.

Infrastructure Canada : des améliorations dignes de mention

1.84 L'initiative Infrastructure Canada repose sur le programme antérieur Travaux d'infrastructure Canada. Nous l'avons examiné sous deux angles :

- en tant que nouveau mécanisme de collaboration, pour déterminer si le cadre de régie est adéquat;
- à titre de successeur d'un programme ayant fait l'objet d'une vérification antérieure, pour faire le suivi de nos recommandations sur la régie et la conception.

Nous n'avons pas examiné les activités d'Infrastructure Canada ni le financement de ses projets.

1.85 **Le cadre de régie s'est amélioré.** Le « cadre de gouvernance et d'imputabilité » d'Infrastructure Canada est l'un des principaux points qui le distingue du programme antérieur. Il « … veille à garantir la reddition de comptes au Parlement et au public tout en établissant des structures de gouvernance claires et détaillées; et à garantir que les résultats du programme et leurs incidences sur les collectivités locales sont ouvertement et publiquement annoncés… »

1.86 Le « cadre de gouvernance et d'imputabilité » établit pour Infrastructure Canada une structure de reddition de comptes claire qui comporte les éléments suivants :

- l'objet, les objectifs et l'étendue du programme;
- les principes directeurs des interactions et des transactions dans tout le pays;
- la structure de gouvernance, y compris les rôles et les responsabilités;
- les mécanismes de reddition de comptes.

1.87 Nous avons comparé ce cadre avec celui de 1999 (voir la pièce 1.8), et nous avons constaté plusieurs améliorations :

- **Communication de l'information.** Infrastructure Canada dispose de mécanismes pour rendre compte au Parlement et au public de ses objectifs, des résultats escomptés et des résultats obtenus.
- **Mécanismes redditionnels.** Il y a des dispositions prévoyant la vérification de l'optimisation des ressources, de même que la vérification comptable et de la conformité. Une disposition exige également que des mesures correctives soient prises selon les observations et les recommandations des vérificateurs internes.
- **Protection de l'intérêt public.** Infrastructure Canada a adopté des procédures pour les plaintes et les recours des citoyens, de même que pour la consultation publique par son bureau national et par un comité de gestion dans chaque province et chaque territoire. Elle a aussi prévu des dispositions explicites relativement aux valeurs du secteur public, notamment le respect des politiques fédérales comme celles qui portent sur l'offre de services dans les deux langues officielles et le respect des lois environnementales applicables.

1.88 Infrastructure Canada projette de rendre publics ses objectifs et ses résultats, surtout par l'entremise des sites Web du gouvernement, et dans les documents budgétaires. Nous avons constaté que les ministères participants ont déjà communiqué une partie de cette information. Le transfert au vice-premier ministre et ministre de l'Infrastructure et des Sociétés d'État des responsabilités relatives à Infrastructure Canada aura des répercussions sur la communication de l'information.

1.89 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi un système automatisé, le Système partagé de gestion et d'information d'Infrastructure Canada (SPGII), qui remplit les fonctions suivantes : structurer, emmagasiner et gérer toute l'information sur l'initiative; faciliter la gestion des données; et soutenir la communication de l'information. Le SPGII devrait être le moyen principal de collecte et de communication de l'information sur les activités, les finances et les résultats. Il vise principalement à ce que le Parlement et le public puissent facilement consulter sur Internet l'information au sujet d'Infrastructure Canada et de l'état d'avancement des projets approuvés.

1.90 **Constatations du suivi.** Nous avons fait rapport en 1999 sur le régime financier et de gestion du programme Travaux d'Infrastructure Canada, Phase II. Nous avons également fait rapport sur notre suivi de la vérification de la Phase I et indiqué dans quelle mesure le gouvernement avait agi à la suite de nos observations et de nos recommandations de 1996. Dans notre rapport de 1999, nous avons fait plusieurs recommandations et le Comité des comptes publics en a fait de semblables (voir l'annexe C).

Pièce 1.8 Comparaison du programme Travaux d'Infrastructure Canada et d'Infrastructure Canada

Caractéristiques fondamentales	Programme Travaux d'Infrastructure Canada — 1969	Infrastructure Canada 2001
Communication de l'information au Parlement et au public		
Attentes en matière de rendement définies	○	●
Publication d'un rapport annuel sur le rendement	●	●
Présentation au Parlement du Rapport annuel sur le rendement	● (volontairement)	●
Information sur le rendement dans les rapports sur le rendement	●	●
Rapport financier	●	●
Mécanismes redditionnels		
Dispositions relatives à un régime de vérification	● (Vérification comptable et de la conformité)	● (Vérification comptable, de la conformité et de l'optimisation des ressources)
Dispositions relatives à l'évaluation	●	●
Mécanismes de résolution des différends entre les partenaires	○	●
Marche à suivre en cas de rendement insatisfaisant	○	●
Transparence		
Dispositions prévoyant l'accès public à l'information	○	●
Dispositions prévoyant la communication d'information sur les principales politiques et décisions	●	●
Protection de l'intérêt public		
Mécanismes de plainte et de recours pour les citoyens	○	● (volontairement)
Mécanismes de consultation publique et de rétroaction	○	● (volontairement)
Dispositions expresses relatives aux valeurs pertinentes du secteur public	○	●
Dispositions expresses relatives aux conflits d'intérêts	●	●

● Oui ○ Non

1.91 En 2001, nous avons examiné l'information communiquée par le Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet des mesures que le gouvernement avait prises en réponse à nos recommandations. Plutôt que d'étudier les améliorations relatives aux projets, nous avons examiné le cadre de régie d'Infrastructure Canada. Nous avons constaté qu'il répondait à la plupart de nos recommandations de 1999, comme il est expliqué à l'annexe D.

1.92 Nous avons relevé un aspect pour lequel Infrastructure Canada pourrait avoir donné une meilleure directive. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a exigé de façon générale que le mécanisme soit géré de façon que les risques soient contrôlés, et il a indiqué que le risque est un facteur important à considérer dans l'établissement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Toutefois, la nature des risques que posent les partenariats entre les secteurs public et privé à Infrastructure Canada n'a pas été définie ni analysée.

1.93 Nous avons constaté qu'Infrastructure Canada avait suivi la plupart des recommandations du Comité des comptes publics sur les objectifs et la conception du programme. Dans les cas où les leçons apprises mentionnées dans l'évaluation de la Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada sont encore valables, on y avait donné suite.

1.94 Dans l'ensemble, la conception d'Infrastructure Canada constitue une amélioration importante par rapport à celle du programme Travaux d'Infrastructure Canada, Phase II.

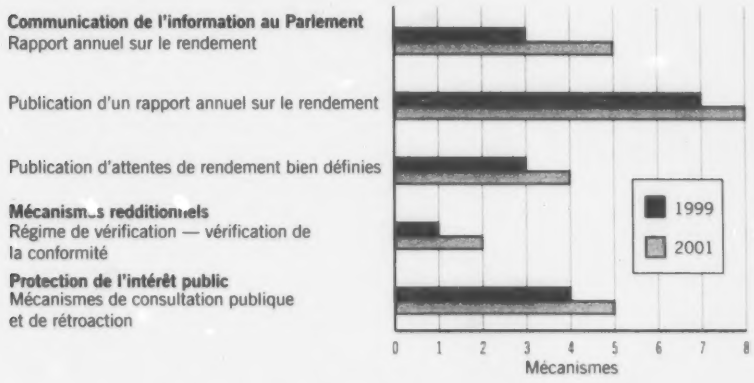
Suivi de la vérification de 1999 sur les mécanismes de collaboration

1.95 Nous avons demandé aux ministères parrains des mécanismes de collaboration vérifiés en 1999 de faire état des changements apportés aux cadres de régie en réponse à nos recommandations. Nous leur avons demandé quelles pratiques ils avaient adoptées pour améliorer la régie et la reddition de comptes.

1.96 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les mécanismes de collaboration avaient amélioré leur communication de l'information et leurs outils de promotion de la reddition de comptes et de la protection de l'intérêt public (voir la pièce 1.9).

1.97 Les ministères ont signalé certaines bonnes pratiques adoptées depuis 1999 au sein de quelques mécanismes de collaboration. Par exemple, Développement des ressources humaines Canada a établi un groupe de travail interne pour favoriser la liaison entre les bureaux régionaux et les partenaires provinciaux et territoriaux qui administrent les ententes sur le développement du marché du travail. Le groupe de travail vise à ce que les régions soient tenues au courant des enjeux et des problèmes, et il constitue un carrefour de discussion. Environnement Canada a adopté une politique intitulée « Travailler avec les autres : Politique relative aux revenus et aux accords de collaboration », qui guide les gestionnaires sur divers aspects des mécanismes de collaboration.

Pièce 1.9 Éléments du cadre de régie qui ont été améliorés dans huit mécanismes de collaboration vérifiés en 1999



Il faut se pencher sur les questions de portée gouvernementale

Changements ponctuels apportés à l'examen parlementaire

1.98 L'un des principaux points qui posent un problème tient à la création ponctuelle de nouveaux mécanismes de régie déléguée et de collaboration. Comme nous l'avons déjà signalé, bien que les comités parlementaires aient déjà discuté des nouveaux mécanismes, l'effet global sur le processus d'examen — c'est-à-dire la façon dont le Parlement autorise et surveille les dépenses publiques — n'a pas été suffisamment pris en compte.

1.99 Le Parlement peut effectivement décider d'examiner moins en détail certains types de nouveaux mécanismes, par exemple si des modalités assurent une communication plus transparente de l'information au public. Toutefois, de tels changements ne devraient être apportés qu'après un débat éclairé au Parlement sur leur bien-fondé. Nous avons recommandé en 1999 que le gouvernement sollicite l'opinion du Parlement et du public sur la façon de concilier les nouveaux mécanismes de régie et la reddition de comptes au Parlement. Rien n'a été fait à ce sujet (voir l'annexe D).

1.100 Étant donné que le gouvernement continue d'attribuer de nouveaux fonds aux fondations et à d'autres mécanismes de régie déléguée annoncés dans les derniers budgets, il devient de plus en plus impératif que le Parlement examine la question.

1.101 Recommandation. Au cours de la présente session parlementaire, le gouvernement devrait solliciter l'opinion du Parlement sur la façon dont les mécanismes de régie déléguée sont en voie de changer le processus d'examen parlementaire.

Les organismes centraux doivent jouer un rôle de chef de file

1.102 Nous avons constaté en 1999 que les organismes centraux ne donnaient pas une orientation et des directives claires aux gestionnaires ministériels, particulièrement sur la façon de traiter les éléments de la

reddition de comptes et de la saine régie lorsqu'ils établissent de nouveaux mécanismes de régie. Il n'y avait pas de cadre de régie uniforme pour que les ministères puissent établir un équilibre entre la souplesse et l'efficience des nouveaux mécanismes, d'une part, et la nécessité d'une saine régie et d'une reddition de comptes au Parlement, d'autre part. De plus, les organismes centraux ne faisaient aucun suivi ni évaluation des résultats de ces nouveaux modes d'exécution des services. Les tendances, les succès obtenus et les problèmes qui se sont posés lors de la création des nouveaux mécanismes n'ont pas fait l'objet d'un suivi ni d'une évaluation et n'ont pas été communiqués aux gestionnaires des mécanismes existants, ni à ceux qui en proposent de nouveaux. Nous avons fait des recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor pour qu'il prenne des mesures à ce sujet (voir l'annexe D).

1.103 Les responsabilités des organismes centraux concernant la création de nouveaux mécanismes de régie n'ont pas changé. Le Bureau du Conseil privé s'occupe des questions relatives à l'appareil gouvernemental. Le ministère des Finances approuve les dispositions qui contiennent des engagements financiers par le gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor donne des avis aux ministres du Conseil du Trésor et aux ministères au sujet de la mise en œuvre des changements organisationnels. Il aide également les ministères à établir des formes nouvelles et novatrices d'exécution des programmes, c'est-à-dire la diversification des modes de prestation des services, ce qui comprend les nouveaux mécanismes de régie.

1.104 En plus de faire le suivi des mesures prises à la suite de nos recommandations de 1999, nous avons examiné dans la présente vérification le rôle de chef de file qu'ont joué les organismes centraux dans l'établissement de certains nouveaux mécanismes.

La nouvelle politique du Conseil du Trésor est une initiative prometteuse

1.105 Nous avons demandé aux fonctionnaires du Conseil du Trésor quelles mesures le Secrétariat avait prises relativement aux recommandations que lui ont adressées notre bureau et le Comité des comptes publics; nous leur avons également demandé quel rôle de leadership et d'orientation le Secrétariat joue auprès des ministères qui parrainent de nouveaux mécanismes.

1.106 Le rôle principal du Secrétariat relativement aux nouveaux mécanismes établis depuis 1999 a été d'examiner les présentations au Conseil du Trésor par les ministères qui voulaient obtenir des fonds. Dans le cas d'Infrastructure Canada, les fonctionnaires du Secrétariat ont joué un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un « cadre de gouvernance et d'imputabilité ».

1.107 Depuis 1999, le Secrétariat s'est employé surtout à élaborer une politique du Conseil du Trésor visant à assurer une meilleure gouvernance, une meilleure reddition de comptes et de meilleurs rapports hiérarchiques pour les nouveaux mécanismes de régie et d'autres modes de prestation des services. Au moment où notre vérification était terminée, la Politique sur les différents modes de prestation de services a été approuvée et devait entrer en

vigueur le 1er avril 2002. Le Secrétariat a consulté les ministères et a élaboré un projet de guide de la politique.

1.108 Il y a de bons éléments dans la politique. Selon cette politique, toutes les initiatives visant l'établissement de nouveaux modes de prestation des services doivent tenir compte des grandes questions stratégiques qui reflètent l'intérêt public. Dans le cadre du processus d'approbation, le Conseil du Trésor peut demander aux ministères de répondre à des questions dans l'intérêt public au sujet de la régie, des résultats obtenus, de la prestation des services, ainsi que des valeurs et de l'éthique. Le Conseil peut également exiger d'autres renseignements, y compris un cadre de mesure et de rapport. La politique exige une responsabilité et un pouvoir ministériels « appropriés », notamment la reddition de comptes aux ministres, au Parlement et au public. Dans l'ensemble, ces exigences couvrent la plupart des éléments du cadre de régie présentés dans ce chapitre.

1.109 Il faut davantage de directives. Le projet de guide de la politique contient quelques directives sur ces exigences, mais elles sont plutôt limitées. Nous pensons que les ministères ont besoin de plus de directives, surtout au sujet des questions fondamentales de régie. À notre avis, le présent chapitre et notre vérification de 1999 fournissent beaucoup de précisions sur ce qui convient dans le cas des nouveaux mécanismes de régie.

1.110 Il est important de tirer parti des enseignements. La politique prévoit pour le Conseil du Trésor et son Secrétariat un rôle permanent en matière de promotion de l'apprentissage organisationnel dans l'ensemble du gouvernement et d'évaluation des répercussions des nouveaux mécanismes sur la prestation des services et sur le rendement global du gouvernement. Le Secrétariat doit consacrer suffisamment de ressources et posséder les compétences nécessaires pour assurer la mise en œuvre réussie de cette politique et veiller à ce que les ministères s'y conforment.

1.111 En même temps qu'il travaillait à cette politique, le Secrétariat a commencé à élaborer une base de données qui devrait servir d'outil d'apprentissage en ligne dans l'ensemble de la fonction publique. Il projette d'inclure dans la base de données les directives des organismes centraux, des études de cas ministérielles, les rapports de notre bureau et d'autres documents de référence. Il y mettra également toute une gamme d'outils, de guides et d'exemples de pratiques des ministères, ainsi que des modèles génériques pouvant servir à l'analyse des options, à la prise de décision et à l'évaluation des initiatives de diversification des modes de prestation des services. Toutefois, au moment de notre vérification, la base de données n'était pas encore tout à fait prête.

1.112 La politique des paiements de transfert. La politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert s'applique aux paiements de subventions et de contributions fédérales, qui servent à financer un grand nombre des nouveaux mécanismes de régie. Elle ajoute plusieurs nouvelles exigences pour ce qui est de leur régie et de leur reddition de comptes, outre la présentation de l'information dans le *Budget des dépenses*. Mentionnons notamment la préparation d'un cadre de gestion axée sur les résultats et de rapport, pour

mesurer et présenter les résultats; et l'évaluation de l'efficacité, par le biais de l'évaluation de programme ou d'examens semblables au moment du renouvellement des conditions. Voilà autant d'exigences que nous comptons voir dans les ententes de financement.

1.113 Nous avons remarqué que les nouvelles fondations qui ont reçu des fonds du gouvernement fédéral n'étaient pas assujetties aux dispositions de la politique sur les paiements de transfert, qui interdisent les paiements avant que les fonds ne soient nécessaires. Cette situation nous préoccupe. Des fonds publics considérables ont été remis immédiatement à des fondations, sans qu'on ait tout à fait l'assurance que des mesures satisfaisantes de contrôle et de reddition de comptes soient en place, et cet argent ne sera pas versé en subventions aux bénéficiaires prévus pour des années à venir. Le financement anticipé limite également la possibilité pour les prochains parlements et gouvernements de réagir avec souplesse à l'évolution de la situation et des priorités. À notre avis, cette question doit être débattue en profondeur au Parlement avant que d'autres fonds publics ne soient transférés à des fondations.

1.114 **Nécessité d'une évaluation pour l'ensemble du gouvernement.** Nous sommes préoccupés par le fait que le gouvernement utilise les nouveaux mécanismes de régie, et particulièrement les fondations qui reçoivent des subventions en un montant forfaitaire, comme des instruments importants de mise en œuvre de politiques publiques sans évaluer si cette façon de procéder est pertinente, ce qu'il en coûte et si c'est efficace. Comme nous l'avons signalé en 1999, il faut effectuer une évaluation.

1.115 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à recueillir et à diffuser, au moyen de sa base de données sur les autres modes de prestation des services, des renseignements suffisants sur les types et le nombre de nouveaux mécanismes de régie établis par les ministères fédéraux. La base de données devrait également offrir aux gestionnaires du gouvernement de l'information sur les leçons apprises et sur les bonnes pratiques recensées dans les mécanismes.

1.116 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner les cas où des organismes sont exonérés de la politique du Conseil du Trésor interdisant les paiements avant que les fonds ne soient nécessaires. Les constatations de cet examen devraient être communiquées au Parlement.

1.117 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer un cadre d'évaluation et entreprendre, après une période appropriée, une évaluation dans l'ensemble du gouvernement de l'utilisation des nouveaux mécanismes de régie en tant qu'instrument de politique publique. Les résultats de l'évaluation devraient être communiqués au Parlement.

Le rôle du ministère des Finances

1.118 Nous avions fait observer en 1999 que le ministère des Finances avait joué un rôle dans l'établissement de certains nouveaux mécanismes. Nous avons constaté dans la présente vérification qu'il a participé à l'établissement des nouveaux fonds et fondations annoncés dans le Budget de 2000. Les

fonctionnaires des ministères parrains nous ont dit que le ministère des Finances avait joué un rôle prépondérant dans l'établissement du cadre de régie des fonds et des fondations, y compris l'élaboration des ententes de financement.

1.119 Les fonctionnaires du ministère des Finances n'étaient pas d'accord. Ils ont expliqué que leur rôle, dans le processus d'élaboration du budget, consiste notamment à mettre en question les dépenses de fonds publics par les ministères, de manière à s'assurer qu'elles sont justifiées et qu'il n'y a pas de chevauchement avec d'autres programmes fédéraux.

1.120 Étant donné le calendrier des paiements versés aux fonds et aux fondations et le fait qu'ils ont été annoncés au moment de la présentation du budget, les fonctionnaires des ministères parrains ont dû travailler à toute vapeur pour franchir toutes les étapes du processus d'approbation et de financement. Il s'agissait, entre autres, de faire les présentations au Conseil du Trésor et de rédiger des ententes de financement complexes. À notre avis, il n'a pas été possible dans ce contexte de tenir compte entièrement des questions de régie et de reddition de comptes.

Conclusion

1.121 Le gouvernement continue d'avoir largement recours aux nouveaux mécanismes de régie pour exécuter ses politiques d'intérêt public. Les questions que nous avons soulevées dans notre vérification de 1999 sont encore d'actualité.

1.122 Bien que les mécanismes de collaboration méritent qu'on y porte attention, le nouveau mécanisme que nous avons examiné, Infrastructure Canada, constitue, par rapport au programme qui l'a précédé, une amélioration marquée pour ce qui est de la plupart des aspects de la régie.

1.123 Les mécanismes de régie déléguée présentent des risques beaucoup plus élevés pour la reddition de comptes et la saine régie, particulièrement dans le cas de fondations qui reçoivent des subventions en un montant forfaitaire avant d'en avoir besoin. À notre avis, l'idée que se fait le gouvernement d'une relation sans lien de dépendance ne diminue en rien sa responsabilité pour ce qui est d'atteindre les objectifs d'intérêt public et d'assurer une saine régie. Dans l'approche qu'il a adoptée pour établir les nouvelles fondations que nous avons examinées, le gouvernement n'a pas respecté les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement. Une telle approche ne permet pas d'assurer chaque année une bonne communication de l'information au Parlement; elle empêche la surveillance ministérielle d'être efficace; et elle limite l'étendue de la vérification externe indépendante aux états financiers des fondations. Bref, il s'agit d'une structure organisationnelle qui nuit à la capacité du Parlement d'examiner en profondeur l'utilisation d'autorisations et de montants élevés de fonds publics.

1.124 Le Conseil du Trésor a adopté depuis peu une politique qui porte sur les questions de gouvernance et de reddition de comptes, et le Secrétariat doit maintenant veiller à ce qu'elle soit mise en œuvre avec succès. Jusqu'à maintenant, les organismes centraux et les ministères parrains n'ont pas assuré le leadership et l'orientation nécessaires relativement à un cadre de régie ou n'ont pas entièrement tiré parti des leçons apprises. Ils n'ont pas entièrement mis en œuvre un grand nombre des recommandations que nous avons faites en 1999. Faute de directives de leur part, la saine régie et la reddition de comptes ne peuvent être assurées.

1.125 Les mécanismes de régie déléguée et de collaboration comportent tous dans leur cadre de régie des lacunes qui n'ont pas encore été comblées. En particulier, les mécanismes de régie déléguée établis depuis notre dernière vérification n'ont pas mis en place des cadres de régie appropriés. Les ministères parrains n'ont pas de moyens suffisants pour assurer un suivi stratégique des mécanismes, et ils ont une faible marge de manœuvre pour intervenir si les mécanismes s'écartent de leurs objectifs d'intérêt public. Les dispositions visant le maintien des valeurs et de l'éthique du secteur public comportent des lacunes, de même que les dispositions visant à faire en sorte que les citoyens aient un accès suffisant à l'information.

1.126 Le Parlement doit pouvoir compter sur une vérification externe indépendante des mécanismes de régie déléguée et cette vérification doit porter sur tous les aspects de leurs activités, y compris leurs états financiers, la conformité aux autorisations et l'optimisation des ressources. À notre avis, tous les mécanismes de régie déléguée devraient être assujettis à une telle vérification de large portée et, en particulier, le vérificateur au service du Parlement devrait être désigné à titre de vérificateur externe des fondations, à quelques exceptions près.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le gouvernement est conscient qu'en ce qui a trait aux deniers publics, ainsi qu'à l'obtention et à la communication des résultats, tout mécanisme novateur de prestation des services aux Canadiens doit répondre aux critères du Parlement, du gouvernement et des citoyens en matière d'ouverture, de transparence, de visibilité et de responsabilisation.

Lorsque le gouvernement transfère des fonds à des organismes non gouvernementaux comme des fondations, il examine très attentivement sa décision pour s'assurer que le recours à un organisme sans lien de dépendance constitue le meilleur choix possible dans l'intérêt public.

Il se fie à l'expertise, à l'intégrité et au professionnalisme des directeurs et des membres de la fondation, et s'assure que ces derniers ne sont pas l'objet d'une influence ou d'une ingérence politique.

Ces décisions publiques sont présentées de façon complète et appropriée dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. En outre, certains de ces mécanismes sont créés par voie législative et font donc l'objet une fois de plus d'examens et de débats parlementaires.

Le gouvernement doit avoir toute la latitude nécessaire pour établir, au cas par cas :

- le meilleur moyen de garantir la reddition de comptes à l'égard des résultats;
- le rôle des ministres et du gouvernement relatif à un organisme conçu pour être sans lien de dépendance avec le gouvernement.

La nouvelle Politique sur les différents modes de prestation de services, ainsi que la Politique sur les paiements de transfert visent à consolider la gouvernance et la reddition de comptes. Elles reposent sur un cadre de gestion axée sur les résultats et qui garantit que ces mécanismes mesurent les résultats et en font rapport au public.

Ces politiques aideront à définir de nouveaux mécanismes de régie et à garantir qu'ils s'appliquent à un large éventail de questions d'intérêt public et qu'ils produisent des résultats durables qui profiteront à l'ensemble des Canadiens et Canadiennes.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification avait les objectifs suivants :

- déterminer si, dans le cas de certains nouveaux mécanismes de régie, les ministères parrains ont mis en place les cadres de régie nécessaires;
- déterminer dans quelle mesure le gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères parrains ont réagi à nos recommandations et à celles du Comité permanent des comptes publics, et ont respecté les engagements que le Secrétariat avait pris envers le Comité, au nom du gouvernement.

Étendue

Nous avons examiné les points suivants :

- les mesures prises par le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor en réponse à nos recommandations de 1999 sur les nouveaux mécanismes de régie et aux recommandations connexes du Comité permanent des comptes publics, de même que les engagements pris par le Secrétariat du Conseil du Trésor envers le Comité, au nom du gouvernement;
- les mesures prises par les ministères parrains relativement aux nouveaux mécanismes de régie examinés en 1999;
- la conception et la mise en œuvre des cadres de régie et des régimes de responsabilisation dans certains nouveaux mécanismes de régie, dont cinq mécanismes de régie déléguée annoncés dans le Budget de 2000, le nouveau programme Infrastructure Canada (un mécanisme de collaboration) et l'Inforoute Santé du Canada Inc. annoncée par les premiers ministres en septembre 2000.

Critères

Nous avons évalué les mécanismes dans nos études de cas par rapport à un certain nombre de critères en fonction de chacun des objectifs de la vérification.

Pour les mesures prises à la suite de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics, nous nous attendions à ce que :

- le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor assument un rôle de premier plan pour donner des directives, élaborer les meilleures pratiques, communiquer les leçons apprises, afin que les ministères s'en inspirent dans la création, le suivi et le rajustement de leurs nouveaux mécanismes de régie, et établir un cadre d'évaluation;
- le gouvernement (Bureau du Conseil privé et/ou Secrétariat du Conseil du Trésor) fasse intervenir le Parlement dans l'élaboration des mécanismes de régie faisant appel à des tierces parties pour l'exécution de programmes et la prestation de services fédéraux;
- les ministères ayant eu de nouveaux mécanismes de régie examinés lors de notre vérification de 1999 cherchent des possibilités d'améliorer leur cadre de régie;
- pour les nouveaux mécanismes de régie examinés au cours de notre vérification de 1999, les lacunes relevées en 1999 soient comblées et à ce que les éléments du cadre de régie qui existaient en 1999 soient maintenus ou améliorés;
- certaines bonnes pratiques soient recensées au moment de l'établissement et du suivi des nouveaux mécanismes de régie par les ministères parrains.

Pour les mécanismes créés depuis 1999, nous nous attendions à ce que :

- les cadres de régie pour les nouveaux mécanismes de régie retenus comblent les lacunes relevées dans notre rapport de 1999, c'est-à-dire :
  - les mécanismes visant à engendrer une culture de responsabilité, de transparence et d'appartenance dans les entités sans lien de dépendance (une infrastructure d'éthique);
  - un régime de vérification approprié pour les entités qui administrent des fonds publics, y compris le rôle du vérificateur au service du Parlement;
  - des mécanismes de surveillance appropriés pour que les ministères puissent surveiller et modifier les mécanismes;
  - le rôle des personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration des mécanismes de régie déléguée.
- lors de l'élaboration de ces nouveaux mécanismes de régie déléguée, les ministères auraient :
  - fait une évaluation des risques pris;
  - fourni les directives nécessaires sur les éléments d'une saine régie.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : John Mayne
Directeurs : Tom Wileman et Robert Cook

Maria de Souza
Denis Jobin
Jo Ann Little
Erin Molloy
Frances Smith

Pour de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe A Mécanismes examinés au cours de la présente vérification

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Nouveaux mécanismes de régie déléguée vérifiés		
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère Établissement : 2000	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Environnement Canada) — 60 millions de dollars (2000 à 2006)	Organisme indépendant établi et administré par la Société canadienne de météorologie et d'océanographie. Il sollicite et accepte les subventions servant à financer la recherche scientifique, dans le secteur universitaire, sur le changement climatique, les conditions climatiques extrêmes et la qualité de l'air et contribue à une meilleure compréhension des répercussions de ces domaines scientifiques sur la santé humaine et sur l'environnement, et appuie les politiques à cet égard.
Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable Établissement en 2001 à titre de **Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable**	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Ressources naturelles Canada et Environnement Canada) — 100 millions de dollars (2001 à 2011)	Fondation sans lien de dépendance, établie par une nouvelle loi fédérale, mandatée pour fournir des fonds à des partenaires du secteur privé et à des universités pour des projets visant le développement de technologies, en particulier celles qui offrent des solutions pour le changement climatique et la qualité de l'air. La fondation servira d'appoint aux activités de développement durable menées par d'autres ministères fédéraux.
Fonds d'habilitation municipal vert (FHMV) et Fonds d'investissement municipal vert (FIMV) Établissement : 2000	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Ressources naturelles Canada, Environnement Canada) — 250 millions de dollars	La Fédération canadienne des municipalités administre ces fonds. Le FHMV offre des subventions à frais partagés pour des études de faisabilité de projets visant à améliorer la qualité de l'air, de l'eau et du sol. Le FIMV offre des prêts avec intérêt, des garanties de prêt et des subventions dont les bénéficiaires peuvent se servir pour réaliser des projets relatifs à l'énergie et à l'environnement dans les services municipaux.
Génome Canada Établissement : 2000	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Industrie Canada) — 300 millions de dollars (de 2000-2001 à 2004-2005)	Société sans but lucratif qui fonctionne en tant que fondation et dont le mandat est de surveiller la recherche génomique dans cinq centres régionaux.
Inforoute Santé du Canada Inc. Établissement : 2001	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Santé Canada est le ministère parrain; le paiement est versé par le ministère des Finances) — 500 millions de dollars (mais la période de financement n'est pas claire)	Société sans but lucratif ayant pour but, en collaboration avec les secteurs public et privé, d'accélérer le développement et l'adoption de systèmes modernes d'information et de technologie de communication dans le secteur de la santé, tout en assurant des normes communes et l'interfonctionnement.

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Nouveau mécanisme de collaboration vérifié		
Infrastructure Canada Établissement : 2000	Financement fédéral (Secrétariat du Conseil du Trésor, Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada) — 2,05 milliards de dollars, de 2000-2001 à 2005-2006	Programme visant à améliorer l'infrastructure physique, culturelle et environnementale au Canada. En association avec d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé, le gouvernement du Canada joue un rôle essentiel pour le renforcement de l'infrastructure physique de base sur laquelle repose l'activité économique dans les régions rurales et urbaines du Canada.
Mécanismes de régie déléguée — Suivi		
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire Établissement : 1998	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Développement des ressources humaines Canada) — 2,5 milliards de dollars (de 1997-1998 à 2009-2010)	Organisme indépendant créé par la *Loi d'exécution du budget de 1998* pour la gestion d'une fondation fédérale. Il attribuera des bourses d'études chaque année pendant la prochaine décennie.
Fondation canadienne pour l'innovation Établissement : 1997	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Industrie Canada) — 3,15 milliards de dollars (de 1996-1997 à 2002-2003)	Société indépendante sans but lucratif établie en vertu de la *Loi d'exécution du budget de 1997* pour offrir aux universités, aux collèges, aux hôpitaux et à d'autres établissements sans but lucratif les fonds nécessaires à l'acquisition d'une infrastructure de recherche.
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé Établissement : 1997	Paiement de transfert à la fondation Financement fédéral (Santé Canada) — 126,5 millions de dollars	Association de partenaires des secteurs public et privé dans le domaine de la santé qui fonctionne en tant que société indépendante sans but lucratif et sans lien de dépendance pour le financement de la recherche dans la gestion et les systèmes des services de santé.
Fonds canadien d'adaptation et de développement rural — Conseils provinciaux Établissement : 1995 (début de la phase 2 : 1999)	Financement par un paiement de contribution Financement fédéral (Agriculture et Agroalimentaire Canada) — 25 millions de dollars annuellement Note : Bien que le gouvernement fédéral attribue annuellement au Fonds un montant de 60 millions de dollars, un montant de 25 millions de dollars est dépensé directement par les conseils, et le solde est versé à des programmes nationaux.	Programme visant à améliorer la capacité de l'industrie agricole à s'adapter et à devenir plus autosuffisante dans un environnement en évolution.
Fonds canadien de télévision Établissement : 1996	Financement par un paiement de contribution Financement fédéral (ministère du Patrimoine canadien) — 700 millions de dollars (de 1996-1997 à 2002-2003)	Société indépendante sans but lucratif ayant pour mandat de financer la production de l'industrie de la télévision et du film au Canada. Elle incorpore le Fonds canadien de production des câblodistributeurs.

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Institut canadien d'information sur la santé Établissement : 1994	Financement mixte — Paiement de transfert à la fondation et financement par un paiement de contribution Financement fédéral (Santé Canada et Statistique Canada) — 205,6 millions de dollars	Société indépendante sans but lucratif ayant pour mandat d'élaborer et de maintenir le système d'information sur les statistiques de la santé au Canada, et de favoriser l'élaboration des politiques, la gestion du système de santé et la sensibilisation du public.
Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent Établissement : 1998	Paiement distinct Financement fédéral (Transports Canada) — 83 millions de dollars (de 1998-1999 à 2000-2001)	Société indépendante chargée de la gestion, de l'exploitation et de l'entretien de la Voie maritime du Saint-Laurent. Elle remplace l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, une société d'État.
Mécanismes de collaboration — Suivi		
Programme de forêts modèles du Canada (Forêt modèle de Foothills) Établissement : 1992 (début de la phase 2 : 1997; début de la phase 3 : 1er avril 2002; fin en 2007)	Engagement fédéral (Ressources naturelles Canada) pour le Programme : 96 millions de dollars (1997-2002); pour la Forêt modèle de Foothills : 2,5 millions de dollars (1997 à 2002)	La Forêt modèle de Foothills, l'une des onze forêts modèles, fait partie du réseau de forêts modèles du Canada. Il s'agit d'un partenariat local faisant appel à des participants des gouvernements, des entreprises, des universités, des collectivités locales et des groupes environnementaux, qui souhaitent mettre en commun leurs connaissances, ainsi que développer et appliquer des pratiques innovatrices pour la gestion des forêts selon les principes du développement durable.
Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail Établissement : 1996	Financement fédéral (Développement des ressources humaines Canada — 314 millions de dollars (de 1997-1998 à 1999-2000)	Une entente établie parmi plusieurs ententes bilatérales pour offrir aux provinces un plus grand rôle dans la conception et l'exécution des programmes et des services de développement du marché du travail.
Accord pancanadien sur l'harmonisation en matière d'environnement Établissement : 1998	Aucun financement fédéral	Un cadre visant l'harmonisation des politiques et des programmes environnementaux par une action concertée avec les provinces et les territoires en vue d'orienter l'élaboration d'ententes secondaires dans des domaines définis. Des ententes secondaires ont été négociées dans des domaines comme l'inspection environnementale, l'évaluation environnementale et les normes pancanadiennes. Ministère responsable — Environnement Canada
Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne Établissement : 1992 (début de la phase 3 : 1997)	Aucun financement fédéral	Une initiative faisant appel à la bonne volonté des entreprises manufacturières et minières du Canada en vue de promouvoir la réduction de la consommation d'énergie industrielle par unité de production, tout en participant à d'autres efforts pour que le Canada atteigne ses objectifs de stabilisation du dioxyde de carbone. Ministère responsable — Ressources naturelles Canada

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Programme de prêts et d'investissement Établissement : 1995	Financement fédéral (Diversification économique de l'Ouest Canada) — 20 millions de dollars ont été versés aux comptes de réserve d'institutions financières pour les pertes sur prêts. La responsabilité maximale éventuelle pour les pertes s'élève à 46 millions de dollars (de 1995 à 2005)	Un programme qui prévoit le partage avec les institutions financières partenaires des pertes éventuelles découlant de prêts à des petites et moyennes entreprises.
Prestation nationale pour enfants Établissement : 1998	Dépenses fiscales (Développement des ressources humaines Canada, Agence des douanes et du revenu du Canada, ministère des Finances et Affaires indiennes et du Nord Canada) — 1,94 milliard de dollars (2000-2001); 2,4 milliards de dollars (2001-2002)	Initiative permettant aux familles à faible revenu de recevoir des prestations fédérales modifiées pour enfants, et prévoyant des réinvestissements accrus dans les services et les prestations pour ces familles par les provinces, les territoires et les Premières nations.
Aide à l'employabilité des personnes handicapées Établissement : 1998	Financement fédéral (Développement des ressources humaines Canada) — 965 millions de dollars (de 1998-1999 à 2002-2003)	Entente selon laquelle les provinces offrent toute une gamme de services visant à intégrer les personnes handicapées dans la population active. Le financement est assuré à parts égales par le gouvernement fédéral, d'une part, et les gouvernements provinciaux et territoriaux, d'autre part.
Fonds pour l'adaptation des services de santé **Établissement : 1997**	Financement fédéral (Santé Canada) — 150 millions de dollars (de 1997-1998 à 2001-2002)	Entente visant à encourager l'innovation en vue d'établir un système de soins de santé mieux intégré et, à cette fin, à financer des projets pilotes et des projets d'évaluation dans quatre domaines prioritaires : soins à domicile, assurance-médicaments, soins de santé primaires et prestations de soins intégrés.

Annexe B Un cadre de régie

Le cadre de régie que nous avons utilisé pour évaluer les nouveaux mécanismes comporte les caractéristiques essentielles à la reddition de comptes au Parlement, ainsi que d'autres éléments clés. Il repose sur le cadre que nous avons élaboré en 1999.

Le cadre repose sur deux principes de la démocratie parlementaire :

- **La souveraineté du Parlement sur la politique fédérale.** Quiconque possède le pouvoir discrétionnaire de dépenser l'argent des contribuables canadiens ou d'exercer un pouvoir fédéral ne peut se soustraire à l'examen éventuel par le Parlement.
- **Intendance du mandat public.** Dans tout mécanisme établi pour offrir des programmes et des services fédéraux, il faut respecter le mandat public, et se conformer aux valeurs d'équité, d'impartialité et de justice préconisées dans le secteur public.

[illegible]	[illegible]
Assurer la reddition de comptes au Parlement	
Communication de l'information au Parlement et au public	
Plans généraux	Les plans, qui doivent comprendre les objectifs, les stratégies à suivre et les réalisations attendues, doivent être rendus publics et déposés au Parlement. Il serait raisonnable de prévoir un plan général initial et une mise à jour au moins tous les trois ans. Dans les mécanismes de collaboration, cette exigence s'appliquerait aux partenaires fédéraux.
Rapport annuel sur le rendement, y compris des états financiers vérifiés	Information à jour, pertinente et crédible indiquant dans quelle mesure et à quel coût on a atteint les objectifs stratégiques fédéraux, et communiquée aux ministres responsables, au Parlement et au public, dans un rapport annuel ou dans un rapport ministériel sur le rendement, selon le cas.
Résultats des évaluations	Les constatations des évaluations indépendantes doivent être déposées au Parlement.
Régime de vérification externe	
Vérification de large portée communiquée au Parlement	Dans les mécanismes de régie déléguée, le vérificateur externe doit effectuer des vérifications d'attestation, de la conformité et de l'optimisation des ressources. Dans tous les cas, les vérifications sont communiquées au conseil d'administration, au ministre parrain et au Parlement. Dans les mécanismes de collaboration, les vérifications externes doivent être coordonnées avec celles d'autres vérificateurs législatifs, lorsque d'autres ordres de gouvernement ont un rôle à jouer.
Surveillance ministérielle	
Moyens d'assurer un suivi stratégique, y compris la vérification de la conformité	Il doit y avoir des moyens d'assurer un suivi stratégique par le ministère parrain pour que soit disponible en temps opportun l'information sur l'intendance, sur les résultats obtenus et sur la conformité générale aux conditions.
Marche à suivre en cas de rendement insatisfaisant	Il doit y avoir des dispositions raisonnables relativement aux mesures à prendre en cas de rendement insatisfaisant du mécanisme, et à son abolition au besoin. Dans les mécanismes de régie déléguée, le gouvernement doit être en mesure d'intervenir dans le cas exceptionnel où l'objectif d'intérêt public n'est manifestement pas atteint ou que la situation a beaucoup évolué depuis la création du mécanisme. En cas de cessation des activités ou de liquidation pour quelque raison que ce soit, le gouvernement fédéral doit être en mesure de recouvrer les fonds fédéraux restants.
Établir des mécanismes redditionnels efficaces	
Clarté des rôles et des responsabilités	Qu'ils soient exigés dans la législation sur les sociétés (*Loi sur les corporations canadiennes*, Partie II) ou dans l'entente avec le gouvernement fédéral, un modèle et une structure de régie convenant entièrement à l'atteinte des objectifs du programme et à la gestion des activités doivent accompagner le transfert des pouvoirs et des ressources par le gouvernement fédéral.

[redacted]	[redacted]
Équilibre des attentes et des capacités	Avant d'établir de nouveaux mécanismes de régie, les ministères doivent évaluer la capacité des partenaires (ou de l'entité) éventuels de remplir leurs obligations, de sorte que les attentes en matière de rendement soient équilibrées par rapport à la capacité.
Attentes en matière de rendement bien définies	Les attentes en matière de rendement doivent être claires, concrètes et axées sur des résultats. Elles doivent être mentionnées dans le plan général.
Des dispositions prévoyant une évaluation indépendante	Des études d'évaluation par des parties indépendantes doivent être exigées à mi-parcours et à la fin de la période de financement fédéral et les résultats, communiqués au Parlement et au public.
Modalités de résolution des différends	Il doit y avoir des modalités officielles et des lignes directrices pour la résolution des différends entre les partenaires (collaboration) et entre le mécanisme et le ministère parrain (régie déléguée). Ces modalités complètent les dispositions de la *Loi sur l'arbitrage* qu'on trouve dans de nombreuses ententes de financement.
Assurer une transparence suffisante	
Des dispositions pour l'accès public à l'information	Les mécanismes doivent être les plus ouverts possible en ce qui concerne l'accès à l'information sur les ententes, les objectifs, les activités et les réalisations relativement à l'objectif fédéral. Il faut prévoir les dispositions nécessaires relativement aux préoccupations légitimes à l'égard de la protection des renseignements personnels, de la confidentialité commerciale et des négociations intergouvernementales.
Dispositions pour la communication de l'information essentielle	L'information utile doit être communiquée au public et aux parties intéressées. Faute de contrôle ministériel direct, il faut prendre des dispositions dans les mécanismes de régie déléguée pour améliorer la transparence, notamment l'accès à l'information ministérielle qui est liée à l'exécution des fonctions publiques fédérales.
Protéger les valeurs et l'éthique du secteur public	
Respect des politiques fédérales pertinentes • évaluation environnementale • langues officielles	Les Canadiens s'attendent à ce que ceux qui utilisent les pouvoirs fédéraux respectent l'intérêt public et la primauté du droit, concurremment avec les normes et les politiques fédérales (comme offrir les services en anglais et en français là où la population le justifie) et respecter les valeurs (comme la protection des renseignements personnels et la protection de l'environnement).
Attention aux besoins	Le mécanisme a l'obligation, à titre de mandataire pour l'exécution d'un programme d'intérêt public, de porter attention aux besoins et d'être à l'écoute des citoyens, etc. Les modalités nécessaires doivent être mises en place.
Dispositions relatives : • aux codes de conduite dans le secteur public • aux conflits d'intérêts	Les Canadiens s'attendent à ce que les pouvoirs fédéraux soient exercés avec équité, impartialité, justice, honnêteté, prudence et ouverture. Ils s'attendent à ce que les personnes qui utilisent les pouvoirs fédéraux respectent le bien public et la primauté du droit. Les ententes créant les mécanismes doivent insister sur l'importance de la notion de confiance du public et prévoir l'adoption de politiques visant l'établissement d'une culture organisationnelle qui intègre les valeurs pertinentes prévalant dans le secteur public et de bonnes pratiques pour prévenir les conflits d'intérêts. Il doit y avoir des sanctions en cas d'infraction à ces règles.
Des dispositions relatives à l'équité dans l'exécution des programmes	La plupart des mécanismes de régie déléguée sont des fondations qui offrent des subventions, des contributions ou des prêts à des bénéficiaires admissibles. Ils doivent mettre en place des procédures pour assurer l'équité dans la prise de décision pour le versement de ces fonds, comme l'examen par les pairs. Dans les mécanismes de collaboration, les ententes entre les partenaires doivent prendre en compte la justice et l'équité dans l'exécution des programmes à frais partagés.

Annexe C Recommandations du Comité permanent des comptes publics et réponse du gouvernement

Onzième Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le Onzième Rapport du Comité portait sur le chapitre 17 de notre rapport de 1999, intitulé « Le programme Travaux d'Infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I ».

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Vérification de la conformité	Prévoir une vérification de la conformité avant le versement des derniers paiements.	Dans toutes les ententes d'Infrastructure Canada, il existe un cadre de vérification.
Enseignements tirés	Intégrer à la conception de la Phase III du programme les enseignements tirés de l'évaluation de la Phase I.	Certains enseignements tirés à la suite de l'évaluation de la Phase I ont été utilisés dans l'élaboration du nouveau programme, ce qui n'a pas été sans difficulté compte tenu des différences importantes entre les deux programmes.
Évaluation	Inclure dans la Phase III un processus d'évaluation rigoureuse de programme.	Les évaluations devront être faites par le Bureau national d'Infrastructure Canada.
Substitution de programmes	Intégrer dans le programme des mesures de protection contre la substitution de programmes.	Chaque promoteur doit faire la preuve que son projet contribue à l'atteinte des objectifs du programme et que l'appui financier fédéral est indispensable.
Création d'emplois	Préciser les types d'emplois créés et les méthodes utilisées pour les quantifier.	Comme la création d'emplois n'est pas un objectif central de la Phase III, le gouvernement ne s'engage pas dans sa réponse à suivre cette recommandation.
Réponse aux recommandations du vérificateur général dans le chapitre 17 de son rapport de 1999	Présenter au Comité des comptes publics un plan d'action détaillé en réponse aux recommandations du vérificateur général.	Les recommandations du chapitre 17 (1999) du vérificateur général et les réponses du Secrétariat du Conseil du Trésor sont répétées avec d'autres renseignements au sujet de la possibilité d'application des recommandations à Infrastructure Canada.

Treizième Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le Treizième Rapport du Comité portait sur le chapitre 23 de notre rapport de 1999, intitulé « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », et sur le chapitre 24, intitulé « Le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural : un exemple de régie en partenariat ».

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Cadre de régie	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer un cadre de régie, donner des directives aux ministères et les exhorter à établir et à réviser le cadre de référence pour leurs propres mécanismes de régie. Les ministères devraient examiner le cadre de régie de leurs nouveaux mécanismes de régie et faire rapport périodiquement au Parlement.	Le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle politique de diversification des modes de prestation des services, laquelle vise à renforcer le rôle du conseil de gestion des ministres du Conseil du Trésor pour la surveillance des initiatives importantes de diversification, et leur révision et adaptation constantes. Le gouvernement est déterminé à améliorer la présentation de l'information au Parlement sur tous les modes différents de prestation des services, y compris les nouveaux mécanismes de régie.
Suivi des nouveaux mécanismes de régie	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer et maintenir des bases de données sur les nouveaux mécanismes, y compris sur les fonds engagés et sur les cas où il y a des ententes multiples. Cette information devrait être présentée au Parlement.	Le gouvernement est déterminé à faire en sorte que la fonction publique tire des enseignements des initiatives de diversification de la prestation des services, par le suivi des résultats. Ces enseignements seront communiqués au Parlement, aux citoyens et aux ministères dans la nouvelle base de données sur les pratiques de diversification des modes d'exécution, par l'entremise du site Web Service et innovation du Secrétariat, présentement en voie d'élaboration.

Annexe D État d'avancement de nos recommandations de 1999

Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I (Rapport de 1999, chapitre 17)

[illegible]	[illegible]	[illegible]
À l'avenir, pour de tels programmes, le processus d'approbation des projets devrait reposer sur une approche davantage simplifiée et s'accompagner d'une délégation du pouvoir d'approbation fondée sur le risque et le niveau de dépenses (paragraphe 17.42)	◒	Le processus d'approbation a été simplifié, mais le cadre de gestion du risque est incomplet.
À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait faire en sorte que les critères de sélection des projets soient clairement définis et que des renseignements et des analyses convaincants soient fournis et évalués pour appuyer les recommandations en faveur de l'approbation des projets. (17.50)	●	
À l'avenir, pour de tels programmes, il conviendrait que le gouvernement définisse clairement ce que désigne « infrastructure ». Si la définition du terme permet une aide à des projets comportant des partenariats avec le secteur privé et d'autres liens avec ce secteur, le gouvernement devrait voir à ce que les lignes directrices du programme traitent des conséquences liées à l'octroi des subventions. (17.56)	◒	La définition de « infrastructure » a été précisée. Toutefois, dans les lignes directrices relatives aux partenariats avec le secteur privé, les conséquences liées à l'octroi des subventions ne sont pas traitées convenablement.
À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait veiller à ce que des mesures de protection aient été adoptées pour limiter la substitution des dépenses liées au programme à des dépenses qui, autrement, auraient été engagées par les partenaires des programmes. (17.65)	◓	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué qu'il n'y a pas de substitution. Des critères de financement clairs ont été établis pour accélérer le développement d'infrastructures qui pourraient avoir déjà été planifié.
Dans son rapport sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir au Parlement de l'information au sujet des effets du programme Travaux d'infrastructure Canada sur les emplois, information qui préciserait les sources et les limites des estimations. (17.72)	◒	Dans les objectifs d'Infrastructure Canada, il n'y a pas la création d'emplois dans l'immédiat. Les avantages mesurables sont repérés pour chaque projet. Toutefois, l'information sur les projets n'était pas disponible pour le Rapport sur le rendement de 2001.
À l'avenir, pour les programmes de ce genre, il conviendrait que le gouvernement veille à ce que les ententes conclues entre les partenaires prévoient des dispositions pour permettre la réalisation en temps opportun de vérifications de conformité rigoureuses. Les dispositions adoptées à cet égard devraient répartir clairement les responsabilités entre les partenaires et préciser l'étendue des vérifications, le calendrier des travaux et la diffusion des résultats ainsi que les niveaux de ressources à allouer à la fonction de vérification de conformité. (17.81)	●	
À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait veiller à ce que les propositions de projets soient évaluées afin de fournir une assurance raisonnable quant à la faisabilité technique et aux exigences financières (17.87)	●	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisants

[redacted]	[redacted]	[redacted]
À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait s'assurer que : • Les évaluations environnementales sont effectuées suffisamment tôt pour que l'on puisse tenir compte de leurs résultats aux étapes de la planification et de l'approbation des projets; • des mesures d'atténuation nécessaires sont clairement déterminées; • un système pour obtenir l'assurance de la mise en œuvre des mesures d'atténuation est en place. (17.94)	●	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisants

La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée (Rapport de 1999, chapitre 23)

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait déterminer et communiquer clairement les éléments essentiels d'un cadre de régie efficace pour les nouveaux mécanismes de régie et fournir aux ministères une orientation uniforme sur l'utilisation de ce cadre lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre les mécanismes. Le cadre devrait comprendre les éléments suivants : • la communication d'une information pertinente au Parlement et au public sur la mesure dans laquelle le mécanisme a atteint l'objectif fédéral d'intérêt public de même que sur les fonds fédéraux dépensés et investis et l'intendance des biens fédéraux; • des mécanismes redditionnels efficaces pour faire en sorte que des régimes d'évaluation et de vérification convenables soient établis; • une transparence adéquate pour les décisions importantes concernant la gestion et le fonctionnement du mécanisme; • la protection de l'intérêt public de sorte que l'objectif fédéral soit conforme aux valeurs essentielles et traditionnelles de l'administration du secteur public. (paragraphe 23.46)	◓	Au moment où nous terminions notre vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor approuvait une politique qui porte sur la plupart des éléments du cadre de régie présentés dans le présent chapitre. Toutefois, jusqu'à ce que la politique soit promulguée, nous ne pouvons pas affirmer qu'elle communique les éléments essentiels du cadre de régie, ou si le Secrétariat a fourni des directives cohérentes aux ministères.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait: • recueillir et communiquer une information plus complète sur les nouveaux types de mécanisme de régie créés par les ministères et les organismes fédéraux et sur l'étendue de leur utilisation; • élaborer un cadre d'évaluation et, après une période appropriée, évaluer l'utilisation des nouveaux mécanismes de régie en tant qu'outils de la politique stratégique; le Secrétariat devrait communiquer les constatations à l'ensemble du gouvernement et présenter un résumé du rapport d'évaluation au Parlement; • recueillir l'information sur les leçons tirées et les bonnes pratiques recensées dans les nouveaux mécanismes de régie et communiquer cette information aux gestionnaires du gouvernement. (23.51)	○ ○ ◒	Au moment de notre vérification, la rédaction d'une réponse partielle, par l'entremise d'une base de données, était incomplète.
Les ministères qui font la promotion des mécanismes de collaboration devraient communiquer une information actuelle, appropriée et crédible au Parlement et au public sur la mesure dans laquelle les mécanismes ont atteint leurs objectifs fédéraux d'intérêt public et à quel coût ils l'ont fait. Ils devraient s'assurer : • que les attentes relatives à ce que le mécanisme et chacun de ses partenaires doivent accomplir, sont formulées en termes clairs et concrets; • qu'une entente est conclue sur la collecte et l'échange de données fiables et compatibles. (23.64)	◒	Certains ministères communiquent au Parlement l'information sur le rendement, mais généralement de façon ponctuelle.
Avant de mettre en œuvre des mécanismes de collaboration, les ministères devraient évaluer la capacité d'exécution des partenaires éventuels. Ils devraient également voir à ce qu'ils comprennent des dispositions relatives à la résolution des conflits et prévoient des mesures lorsque les partenaires ne s'acquittent pas de leurs responsabilités respectives. (23.70)	Aucune évaluation	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisants

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Avant de mettre en œuvre des mécanismes de collaboration, les ministères parrains devraient convenir avec leurs partenaires de plans d'évaluation appropriés et d'un régime de vérification externe qui inclut, le cas échéant, des vérifications financières, de la conformité et de l'optimisation des ressources. Ce régime devrait être coordonné au besoin avec les bureaux de vérification législative des gouvernements touchés. (23.74)	◒	En ce qui concerne le nouveau mécanisme de collaboration d'Infrastructure Canada que nous avons examiné, des évaluations, de même que des vérifications financières et des vérifications de la conformité et de l'optimisation des ressources sont prévues. Toutefois, les vérifications ne sont pas coordonnées avec les bureaux de vérification législative.
Les ministères qui mettent en œuvre un mécanisme de collaboration, en particulier avec des partenaires des secteurs privé ou bénévole, devraient établir des dispositions claires pour assurer la transparence entre les partenaires dans le mécanisme. (23.79)	◒	Dans les cas de collaboration examinés au cours de la vérification, les dispositions relatives à la transparence n'étaient pas satisfaisantes, à l'exception d'Infrastructure Canada.
Les ministères qui mettent en œuvre des mécanismes de collaboration, en particulier avec des partenaires des secteurs privé ou bénévole, devraient veiller à ce que ces mécanismes contiennent des dispositions claires pour la protection de l'intérêt public et, en particulier, des procédures concernant la participation des parties intéressées et du public et le traitement des griefs de citoyens. (23.84)	◒	Quelques mécanismes de collaboration ont fait des progrès dans ce domaine.
Lorsqu'ils créent des mécanismes de régie déléguée, les ministères parrains devraient préciser les résultats attendus et établir des calendriers et des conséquences mesurables ainsi que des extrants concrets. Les ministères devraient s'assurer qu'ils sont capables d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints aux termes du mécanisme. (23.94)	◒	Quelques mécanismes de régie déléguée ont fait des progrès dans ce domaine.
Les ministères parrains devraient voir à ce qu'une information actuelle et crédible sur le rendement de leurs mécanismes de régie déléguée et, le cas échéant, sur les états financiers vérifiés des entités concernées, soit communiquée au Parlement et au public. (23.97)	◓	La plupart des mécanismes de régie déléguée ont établi des dispositions.
Les ministères parrains devraient veiller, le cas échéant, à ce que les mécanismes de régie déléguée prévoient : • des dispositions et une orientation officielles pour régler les conflits entre les partenaires;	◒	La moitié des mécanismes de régie déléguée ont adopté des dispositions à ce sujet.
• des moyens à prendre en cas de rendement insatisfaisant et de résiliation du mécanisme;	○	
• des évaluations de programme périodiques, dont les résultats seraient communiqués au Parlement par l'entremise des ministres;	◓	La plupart des mécanismes ont prévu des évaluations, mais peu en communiquent les résultats au Parlement.
• l'examen des dispositions relatives à la vérification de l'optimisation des ressources;	○	
• une évaluation indépendante de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement communiquée au Parlement. (23.106)	○	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisants

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Lorsqu'ils créent des mécanismes de régie déléguée, les ministères parrains devraient adopter des normes raisonnables pour l'information à fournir dans les domaines comportant une fin fédérale d'intérêt public; les normes devraient refléter celles du secteur public sur l'accès à l'information. Ces ministères devraient prévoir des dispositions appropriées pour les préoccupations légitimes se rapportant à la protection des renseignements personnels et au secret des affaires. (23.110)	◒	
Les ministères parrains devraient veiller à ce que les mécanismes de régie déléguée prévoient des dispositions pour faciliter la consultation, des dispositions particulières pour intégrer les valeurs pertinentes du secteur public à la culture organisationnelle ainsi que des dispositions appropriées concernant les recours pour les citoyens. (23.116)	◓	La plupart des mécanismes de régie déléguée ont adopté des dispositions à ce sujet.
Lorsque les mécanismes de régie en place ont des dispositions ou des pratiques inadéquates pour la reddition de comptes et la saine régie, les ministères parrains devraient cerner des occasions de négocier des améliorations satisfaisantes. (23.121)	◓	Quelques mécanismes de régie déléguée ont recensé de telles possibilités d'amélioration.
Le gouvernement devrait entreprendre un processus de consultation du Parlement et du public sur la manière de concilier les nouveaux mécanismes de régie et la reddition de comptes au Parlement, et d'officialiser la participation et l'obligation de rendre compte des parties indépendantes chargées d'atteindre des objectifs fédéraux. (23.125)	○	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisants

Le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural : un exemple de régie en partenariat (Rapport de 1999, chapitre 24)

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) devrait fournir plus de directives aux conseils [provinciaux], en particulier en définissant et en présentant la logique qui sous-tend les objectifs, les principes, les lignes directrices et les critères établis par le Ministère. Il devrait aussi travailler avec les conseils en vue de trouver de meilleurs moyens de faire part des expériences et des meilleures pratiques. (paragraphe 24.17)	●	Parmi les lacunes recensées en 1999, mentionnons l'absence ou l'imprécision de certaines politiques, et une lacune dans les directives aux conseils provinciaux sous quelques aspects relatifs aux objectifs, aux principes, aux lignes directrices et aux critères du gouvernement fédéral. Depuis 1999, le Ministère a comblé les lacunes en matière de politiques et a donné d'autres directives.
Le Ministère devrait se doter de moyens qui permettent plus efficacement aux parlementaires et au public d'avoir accès à l'information sur le rendement recueillie à l'aide du programme. (24.19)	◓	Pour qu'il puisse mieux s'acquitter de ses responsabilités en matière de communication de l'information, chaque conseil est tenu de présenter un rapport annuel sur le rendement. Ces rapports ont été reçus et sont diffusés sur le site Web du Ministère, concurremment avec le cadre de rendement du Fonds. Le Ministère projette d'augmenter la quantité de données diffusées sur le site Web depuis la création du Fonds. Certaines difficultés techniques et certains problèmes juridiques (caractère privé et public) ont retardé cette mesure. Bien que la communication d'information au public et au Parlement par la diffusion des rapports sur le rendement de chaque conseil et du cadre de rendement du Fonds ait augmenté la transparence, nous avons observé que, après deux ans, il y avait encore des lacunes. En particulier, l'information communiquée sur le Fonds dans le Rapport sur les plans et priorités de 2001-2002 pose des problèmes. Le Ministère nous a informés que le prochain rapport sur le rendement donnerait plus d'information sur le Fonds.

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisants

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Le Ministère devrait envisager et officialiser une stratégie à long terme pour sa relation avec les conseils, et notamment se demander s'il est avantageux de leur confier l'exécution d'autres programmes. (24.21)	◓	Le Fonds a été établi en tant que modèle novateur de prestation de services par une tierce partie. Il permet à des conseils de l'industrie dans chaque province de décider comment le mieux soutenir l'adaptation agricole. Pour assurer la reddition de comptes, le gouvernement fédéral a prévu plusieurs modalités à cet égard, comme exiger que les objectifs, les principes, les directives et les critères du gouvernement fédéral soient respectés, et exiger de l'information sur le rendement.
Le Ministère devrait intégrer l'utilisation d'un outil d'évaluation des capacités à sa surveillance de l'exécution des programmes par les conseils du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural. (24.28)	●	

● On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

◓ **Progrès satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures.

◒ **Un certain progrès.** On a donné suite dans une certaine mesure à la constatation de la vérification initiale, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés.

○ **Progrès insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 2

Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-2F
ISBN 0-662-86987-7

Chapitre

2

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'administration du régime fiscal : radiations et remises

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par L'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Radiation des taxes et des impôts exigibles 3
Remise des intérêts et des pénalités 4
Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 6

Radiation des taxes et des impôts exigibles 6
Nécessité d'améliorer les contrôles 6

Remise des intérêts et des pénalités 8
Valeur limitée du registre d'équité 8
Nécessité d'améliorer le processus d'approbation des annulations 9
Nécessité d'élargir et d'améliorer le processus de surveillance 11
Faiblesse des contrôles sur la renonciation aux pénalités et aux intérêts 12
Incohérence de la politique sur le versement tardif des fonds en fiducie 13

Amélioration de la gestion des impôts exigibles 16
Éventualité de ne pas pouvoir recouvrer plus d'un milliard de dollars en impôts sur le revenu exigibles 16
Augmentation de 27 p. 100 des montants exigibles provenant de fonds détenus en fiducie 16
Utilisation de déclarations réglementaires 16
Report des versements d'acomptes provisionnels pour les petites entreprises 17

Conclusion 18

À propos de la vérification 19

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'administration du régime fiscal : radiations et remises

Points saillants

2.1 En vertu des dispositions législatives appelées « dispositions d'équité », l'Agence des douanes et du revenu du Canada peut, en raison d'un retard ou d'une erreur de l'Agence, de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'employeur ou de l'incapacité du contribuable de payer, renoncer à la totalité ou à une partie des intérêts ou des pénalités exigibles d'un contribuable, ou les annuler. Au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2001, l'Agence a renoncé à des intérêts et à des pénalités s'élevant à 185,3 millions de dollars, ou elle les a annulés.

2.2 Les contrôles que l'Agence a mis en place afin de ne pas accorder à tort la remise des intérêts et des pénalités laissent à désirer. Bien que l'Agence ait amélioré son application des dispositions d'équité, le fait qu'elle ne consigne pas le montant des intérêts et pénalités auxquels elle a renoncé et les raisons de la renonciation continue de nous inquiéter. De plus, les processus d'approbation et de suivi doivent être renforcés et l'équité de la procédure et la cohérence améliorées.

2.3 La *Loi sur la gestion des finances publiques* ou une autre autorisation légale, comme la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, confèrent à l'Agence des douanes et du revenu du Canada le pouvoir de radier les créances irrécouvrables. L'Agence a en place des contrôles raisonnables pour prévenir la radiation à tort des taxes et des impôts exigibles. Toutefois, elle doit renforcer le système en prenant en considération l'intérêt couru et en regroupant les comptes de personnes apparentées lorsqu'elle envisage d'autoriser la radiation d'une créance.

2.4 L'Agence doit prendre des mesures administratives ou demander que soient prises des mesures législatives pour minimiser les effets d'une récente décision judiciaire établissant que les prescriptions de 2 à 20 ans prévues dans les lois provinciales s'appliquent au recouvrement des impôts fédéraux. Cette décision pourrait empêcher l'État de recouvrer des impôts sur le revenu s'élevant à plus d'un milliard de dollars et imposer aux contribuables un traitement différent en fonction de la province dans laquelle ils résident.

Contexte et autres observations

2.5 L'Agence gère un portefeuille de taxes et d'impôts exigibles évalué à plus de 13 milliards de dollars. La plupart des contribuables qui doivent des taxes ou de l'impôt lorsqu'ils produisent une déclaration règlent le solde rapidement. Ce n'est cependant pas le cas de tous les contribuables. Contrairement aux entreprises du secteur privé, qui peuvent choisir si elles

feront crédit et à qui, l'Agence doit accepter comme comptes débiteurs toutes les taxes et tous les impôts exigibles des contribuables. Pour la période de trois ans qui s'est terminée le 31 mars 2001, les impôts exigibles qui ont été radiés s'élevaient en moyenne à un milliard de dollars par année.

2.6 L'Agence doit surveiller les activités menées au nom du Canada par le gouvernement du Québec en ce qui concerne les comptes débiteurs de la TPS, activités qui comprennent des radiations et l'application des dispositions d'équité en matière de TPS.

Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations. Dans ses réponses, elle a indiqué un certain nombre de mesures qu'elle a prises pour les mettre en œuvre.

Introduction

2.7 Les taxes et les impôts sont la plus grande source de recettes du gouvernement. La plupart des contribuables qui doivent des taxes ou de l'impôt lorsqu'ils produisent une déclaration règlent le solde rapidement. Ce n'est cependant pas le cas de tous les contribuables. Contrairement aux entreprises du secteur privé, qui peuvent choisir si elles feront crédit et à qui, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence) doit accepter comme comptes débiteurs toutes les taxes et tous les impôts exigibles des contribuables.

2.8 Lorsque l'Agence perçoit des impôts pour une province en vertu d'un accord de perception fiscale, le gouvernement fédéral verse à la province le montant des cotisations d'impôt provincial établies, que ces cotisations soient perçues plus tard ou pas. Le gouvernement fédéral garde les intérêts gagnés et certaines pénalités sur l'impôt provincial à percevoir.

2.9 Aux termes de la loi, l'Agence n'entame de poursuites pour recouvrer l'impôt sur le revenu que 90 jours après avoir daté et envoyé un avis de cotisation ou de nouvelle cotisation. De plus, elle attendra pour prendre des mesures de recouvrement à l'égard d'impôts contestés par le contribuable dans le cadre du processus d'appel interne de l'Agence ou devant la Cour canadienne de l'impôt (sauf pour ce qui est des grandes sociétés qui sont tenues de payer entre-temps 50 p. 100 du montant d'impôt contesté). Ces restrictions à la capacité de l'Agence d'entreprendre des mesures de recouvrement ne s'appliquent pas aux montants que le contribuable est considéré détenir en fiducie, comme les retenues sur la paie des employés et la TPS perçue.

2.10 Les impôts établis, que les contribuables n'ont pas eu à payer parce qu'ils les contestent, s'élevaient à plus de 3,8 milliards de dollars au 31 mars 2001 (contre 3,4 milliards de dollars au 31 mars 2000 et 3,2 milliards de dollars au 31 mars 1999).

2.11 L'Agence a pour politique de radier les taxes et les impôts irrécouvrables de son inventaire de comptes clients actifs après avoir pris toutes les mesures de recouvrement raisonnables et épuisé tous les moyens de recouvrement possibles.

Radiation des taxes et des impôts exigibles

2.12 La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et d'autres autorisations légales, comme la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, confèrent à l'Agence le pouvoir de radier les créances irrécouvrables.

2.13 Lorsque des taxes et des impôts exigibles sont radiés en vertu de la LGFP, le débiteur n'est pas libéré de sa responsabilité de payer sa dette. L'Agence radie la dette de son inventaire de comptes clients actifs seulement, afin de ne pas consacrer de ressources à la perception de créances que l'Agence a peu de chances de recouvrer. Si, plus tard, le contribuable est en mesure de payer sa dette, l'Agence pourrait la recouvrer. Toutefois, les

Données

Montant des taxes et des impôts exigibles, que l'Agence a radié

- En 1998-1999 : 874,2 millions de dollars
- En 1999-2000 : 876 millions de dollars
- En 2000-2001 : 1 158,8 millions de dollars

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

créances radiées en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* le sont de façon permanente.

2.14 **Contrôles en place.** L'Agence a en place un certain nombre de contrôles pour prévenir la radiation à tort des taxes et des impôts exigibles. Différents niveaux décisionnels approuvent les radiations en fonction de l'importance des sommes en cause : plus la somme est importante, plus le niveau décisionnel qui en approuve la radiation est élevé (voir la pièce 2.1).

Pièce 2.1 Niveaux décisionnels pour l'autorisation des radiations selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*

[illegible]	[illegible]
Jusqu'à 5 000 $	Coordonnateur d'équipe ou gestionnaire, Section du recouvrement des recettes
Jusqu'à 25 000 $	Directeur adjoint, Section (Division) du recouvrement des recettes
Jusqu'à 250 000 $	Examen par un comité d'examen des créances irrécouvrables composé du directeur du bureau des services fiscaux, du directeur adjoint, Recouvrement des recettes, et d'un gestionnaire ne participant pas au processus de recouvrement Approbation par le directeur du bureau des services fiscaux, le directeur général, Administration financière, ou le sous-commissaire, Opérations régionales
Jusqu'à 500 000 $	Sous-commissaire, Direction générale des finances et de l'administration
Plus de 500 000 $	Commissaire ou commissaire adjoint

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

2.15 L'Agence est capable de repérer un contribuable dont la dette a été radiée, mais qui, selon des déclarations produites par la suite, est peut-être maintenant en mesure de la payer.

2.16 De plus, une équipe de surveillance se rend dans les bureaux des services fiscaux (BSF) pour vérifier les sommes radiées. L'objet de ces vérifications est de s'assurer que tous les efforts possibles ont été faits pour recouvrer le compte et que les autres politiques et procédures ont été suivies.

Remise des intérêts et des pénalités

2.17 La *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la taxe d'accise* prévoient divers frais d'intérêt et diverses pénalités à l'endroit des contribuables qui n'ont pas pris les mesures suivantes :

- produire une déclaration de revenus;
- payer la totalité ou une partie d'un acompte provisionnel pour des taxes et des impôts exigibles;

- effectuer et verser des retenues sur la paie d'un employé (impôt sur le revenu et cotisations à l'assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada);
- payer les taxes et les impôts exigibles au plus tard à la date limite;
- verser, dans les délais fixés, la TPS perçue auprès des clients.

2.18 L'Agence des douanes et du revenu du Canada peut soit annuler la totalité ou une partie des intérêts ou des pénalités imputés pour des impôts sur le revenu non payés et des retenues sur la paie non versées en ce qui concerne les années 1985 et suivantes, et les années 1991 et suivantes pour la TPS, soit y renoncer (voir la pièce 2.2). Ces mesures sont connues sous le nom de « dispositions d'équité ». Celles-ci permettent à l'Agence d'aider les contribuables à régler les problèmes qui découlent des circonstances suivantes :

- un retard ou une erreur de l'Agence;
- des circonstances indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'employeur;
- l'incapacité du contribuable de payer.

Les dispositions d'équité ne visent pas à permettre à l'Agence de négocier le règlement du compte d'un contribuable ni ne doivent être utilisées par elle à cette fin.

Pièce 2.2 Intérêts et pénalités annulés ou auxquels l'Agence a renoncé (en millions de dollars)

Ces chiffres ne comprennent pas les montants annulés ou pour lesquels il y a eu renonciation en vertu de la *Loi sur les douanes* et dans le cadre du Programme des divulgations volontaires.

Type	1998-1999	1999-2000[1]	2000-2001
Intérêts et pénalités annulés	65,2	64,3	68,2
Intérêts et pénalités auxquels l'Agence a renoncé	Aucune estimation fournie	9,1	117,1[2]
Total	65,2	73,4	185,3[2]

[1] L'Agence fait une estimation des montants d'intérêts et de pénalités auxquels elle renonce depuis 1999-2000.

[2] À partir de 2000-2001, elle a inclus les renonciations qui découlent de l'application de politiques administratives, qui se chiffraient à 98,3 millions de dollars.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

2.19 Les dispositions d'équité sont appliquées partout dans l'Agence. Les demandes des contribuables en vue de l'application des dispositions d'équité sont traitées dans tous les points de service de l'Agence au Canada, y compris les bureaux des services fiscaux, les centres fiscaux, les postes frontaliers et les bureaux des politiques commerciales. Les employés des bureaux locaux sont responsables du traitement impartial, juste et uniforme des demandes d'application des dispositions d'équité. Ils doivent également s'assurer que les

créances radiées en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* le sont de façon permanente.

2.14 **Contrôles en place.** L'Agence a en place un certain nombre de contrôles pour prévenir la radiation à tort des taxes et des impôts exigibles. Différents niveaux décisionnels approuvent les radiations en fonction de l'importance des sommes en cause : plus la somme est importante, plus le niveau décisionnel qui en approuve la radiation est élevé (voir la pièce 2.1).

Pièce 2.1 Niveaux décisionnels pour l'autorisation des radiations selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Jusqu'à 5 000 $	Coordonnateur d'équipe ou gestionnaire, Section du recouvrement des recettes
Jusqu'à 25 000 $	Directeur adjoint, Section (Division) du recouvrement des recettes
Jusqu'à 250 000 $	Examen par un comité d'examen des créances irrécouvrables composé du directeur du bureau des services fiscaux, du directeur adjoint, Recouvrement des recettes, et d'un gestionnaire ne participant pas au processus de recouvrement Approbation par le directeur du bureau des services fiscaux, le directeur général, Administration financière, ou le sous-commissaire, Opérations régionales
Jusqu'à 500 000 $	Sous-commissaire, Direction générale des finances et de l'administration
Plus de 500 000 $	Commissaire ou commissaire adjoint

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

2.15 L'Agence est capable de repérer un contribuable dont la dette a été radiée, mais qui, selon des déclarations produites par la suite, est peut-être maintenant en mesure de la payer.

2.16 De plus, une équipe de surveillance se rend dans les bureaux des services fiscaux (BSF) pour vérifier les sommes radiées. L'objet de ces vérifications est de s'assurer que tous les efforts possibles ont été faits pour recouvrer le compte et que les autres politiques et procédures ont été suivies.

Remise des intérêts et des pénalités

2.17 La *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la taxe d'accise* prévoient divers frais d'intérêt et diverses pénalités à l'endroit des contribuables qui n'ont pas pris les mesures suivantes :

- produire une déclaration de revenus;
- payer la totalité ou une partie d'un acompte provisionnel pour des taxes et des impôts exigibles;

- effectuer et verser des retenues sur la paie d'un employé (impôt sur le revenu et cotisations à l'assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada);
- payer les taxes et les impôts exigibles au plus tard à la date limite;
- verser, dans les délais fixés, la TPS perçue auprès des clients.

2.18 L'Agence des douanes et du revenu du Canada peut soit annuler la totalité ou une partie des intérêts ou des pénalités imputés pour des impôts sur le revenu non payés et des retenues sur la paie non versées en ce qui concerne les années 1985 et suivantes, et les années 1991 et suivantes pour la TPS, soit y renoncer (voir la pièce 2.2). Ces mesures sont connues sous le nom de « dispositions d'équité ». Celles-ci permettent à l'Agence d'aider les contribuables à régler les problèmes qui découlent des circonstances suivantes :

- un retard ou une erreur de l'Agence;
- des circonstances indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'employeur;
- l'incapacité du contribuable de payer.

Les dispositions d'équité ne visent pas à permettre à l'Agence de négocier le règlement du compte d'un contribuable ni ne doivent être utilisées par elle à cette fin.

Pièce 2.2 Intérêts et pénalités annulés ou auxquels l'Agence a renoncé (en millions de dollars)

Ces chiffres ne comprennent pas les montants annulés ou pour lesquels il y a eu renonciation en vertu de la *Loi sur les douanes* et dans le cadre du Programme des divulgations volontaires.

Intérêts et pénalités annulés	65,2	64,3	68,2
Intérêts et pénalités auxquels l'Agence a renoncé	Aucune estimation fournie	9,1	117,1[2]
Total	65,2	73,4	185,3[2]

[1] L'Agence fait une estimation des montants d'intérêts et de pénalités auxquels elle renonce depuis 1999-2000.

[2] À partir de 2000-2001, elle a inclus les renonciations qui découlent de l'application de politiques administratives, qui se chiffraient à 98,3 millions de dollars.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

2.19 Les dispositions d'équité sont appliquées partout dans l'Agence. Les demandes des contribuables en vue de l'application des dispositions d'équité sont traitées dans tous les points de service de l'Agence au Canada, y compris les bureaux des services fiscaux, les centres fiscaux, les postes frontaliers et les bureaux des politiques commerciales. Les employés des bureaux locaux sont responsables du traitement impartial, juste et uniforme des demandes d'application des dispositions d'équité. Ils doivent également s'assurer que les

demandes d'annulation, en vertu des dispositions d'équité, des intérêts et des pénalités pour l'impôt sur le revenu, les retenues sur la paie et la TPS non versés sont consignées fidèlement dans le registre d'équité.

Objet de la vérification

2.20 Un des principaux objectifs de notre vérification était de déterminer si l'Agence a en place des contrôles raisonnables pour l'empêcher de procéder à tort à la radiation des taxes et des impôts exigibles et à la remise des intérêts et des pénalités. Nous n'avons pas vérifié le processus de recouvrement. Toutefois, au cours de la vérification, nous avons cherché à relever les possibilités pour l'Agence de réduire le nombre de radiations en améliorant sa gestion des taxes et des impôts exigibles.

2.21 Le Québec perçoit la TPS pour le gouvernement fédéral. Il est chargé des activités relatives à la TPS qui sont menées quotidiennement sur son territoire, mais le Canada a la responsabilité de fournir des directives et d'établir un cadre redditionnel. Notre vérification n'a pas porté sur les radiations de la TPS par le Québec.

2.22 Aux fins de cette vérification, nous avons examiné les dispositions d'équité pour la remise — soit par annulation ou par renonciation — des pénalités et des intérêts relativement aux impôts sur le revenu, à la TPS et aux retenues sur la paie non versés. Nous n'avons pas examiné la remise des pénalités et des intérêts en vertu de la *Loi sur les douanes* ou les allègements accordés aux contribuables dans le cadre d'autres programmes. Nous n'avons pas non plus examiné l'application des dispositions d'équité à la TPS que le Québec administre pour le gouvernement fédéral.

Observations et recommandations

Radiation des taxes et des impôts exigibles

2.23 Les taxes et les impôts exigibles sont radiés s'ils sont irrécouvrables ou si des coûts de recouvrement supplémentaires ne peuvent pas être justifiés. Si, plus tard, le contribuable est en mesure de payer sa dette, l'Agence a le droit de la recouvrer (sauf si la dette est radiée aux termes de la *Loi sur les faillites et l'insolvabilité*, auquel cas elle est alors éliminée en permanence).

Nécessité d'améliorer les contrôles

2.24 Selon les dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté que les bureaux des services fiscaux (BSF) où nous nous étions rendus avaient respecté les niveaux de délégation du pouvoir d'approbation. Ils ont aussi suivi le règlement précisant la composition du comité du BSF qui examine les créances irrécouvrables et en recommande la radiation.

2.25 Nous avons constaté que l'Agence n'applique pas de frais d'intérêt aux comptes après la date de la dernière opération (comme une nouvelle cotisation ou un versement) et ne les inclut pas dans les montants des radiations à approuver. Par conséquent, les montants approuvés par les

comités des créances irrécouvrables étaient inférieurs aux montants réellement exigibles.

2.26 Nous avons également constaté que les comptes de personnes apparentées ne sont pas tous regroupés lorsque l'autorisation de radier des créances est demandée. Par exemple, si un certain nombre de contribuables apparentés doivent ensemble 65 000 $, mais qu'aucune créance n'est supérieure à 24 000 $, la radiation de chacune serait approuvée au niveau de délégation de pouvoir pour la tranche de 5 000 $ à 25 000 $. À notre avis, le contrôle des radiations pourrait être amélioré si le niveau décisionnel requis pour l'approbation était établi en fonction du montant total exigible de toutes les personnes apparentées.

2.27 Au Québec, la TPS fédérale est perçue par le ministère du Revenu du Québec. Les fonctionnaires du Québec ont le pouvoir de radier les dettes relatives à la TPS qui sont contractées dans cette province. L'Agence nous a indiqué qu'elle n'est pas en mesure de surveiller les activités du Ministère touchant les dettes relatives à la TPS, y compris les radiations, parce que les systèmes du Ministère contiennent des renseignements confidentiels en ce qui concerne la taxe de vente provinciale.

2.28 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- tenir compte de l'intérêt couru et regrouper les comptes de personnes apparentées lorsqu'elle envisage d'autoriser la radiation d'une créance;
- s'assurer qu'elle a le droit de surveiller les activités touchant les créances relatives à la TPS que le gouvernement du Québec mène pour le Canada, et établir le processus nécessaire.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada convient qu'elle devrait tenir compte des intérêts courus lorsqu'elle veut faire approuver la radiation d'une créance. Cependant, certains de ses systèmes de recettes fiscales ne peuvent pas lui fournir de renseignements sur les intérêts courus au moment de la radiation. Quand ces systèmes passeront à la comptabilité normalisée, ce genre de renseignements deviendra aisément disponible. Entre-temps, une estimation des intérêts courus sera établie pour toutes les radiations. Avant que le comité d'examen des créances irrécouvrables ne soit convoqué, un examen des créances sera effectué pour vérifier et mettre à jour le solde des comptes, s'il y a lieu.

L'Agence admet qu'elle devrait regrouper les comptes des apparentés lorsqu'elle veut faire approuver la radiation d'une créance. Quand un compte est considéré irrécouvrable, il faut, selon la politique de l'Agence, examiner tous les comptes connexes et les présenter comme étant irrécouvrables en même temps. L'Agence réitérera cette politique pour s'assurer que les niveaux de pouvoirs délégués pour les radiations sont respectés.

De concert avec des représentants de la province de Québec, l'Agence examine les conditions de l'entente relative à l'administration de la TPS. L'Agence discute actuellement avec les représentants du Québec pour établir un processus qui lui permettra de surveiller les activités liées aux comptes

débiteurs de TPS, comme la radiation de la taxe et la remise des intérêts et des pénalités.

Remise des intérêts et des pénalités

Annulation — S'applique aux intérêts ou aux pénalités déjà établis.

Renonciation — S'applique aux intérêts ou aux pénalités non encore imputés au compte.

2.29 Pour aider les contribuables à régler les problèmes qui se posent dans certaines circonstances particulières, l'Agence peut appliquer les dispositions d'équité et procéder à la remise de la totalité ou d'une partie des intérêts ou des pénalités pour des impôts sur le revenu impayés et des versements de retenues sur la paie et de TPS non effectués. Lorsque l'Agence contrepasse des intérêts ou des pénalités qui ont déjà été établis pour un contribuable, elle les annule. Lorsque des intérêts ou des pénalités n'ont pas encore été imputés au compte d'un contribuable et que l'Agence détermine, d'elle-même ou à la demande du contribuable, qu'ils ne seront pas imputés, elle y renonce.

Valeur limitée du registre d'équité

2.30 **Le registre d'équité.** En 1994, nous avons recommandé que Revenu Canada (maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada) élabore des systèmes pour suivre les demandes présentées et les décisions rendues en vertu des dispositions d'équité. En avril 1996, on a commencé à consigner ces demandes dans le registre d'équité, mais seulement pour les annulations d'intérêts et de pénalités.

2.31 L'Agence affirme que, en consignant toutes les demandes d'annulation, elle pourra mieux gérer les ressources utilisées pour traiter les demandes d'application des dispositions d'équité. Elle affirme également que tous les bureaux auront accès aux décisions rendues dans d'autres bureaux. Il y aura ainsi une plus grande cohérence à l'échelle nationale et la possibilité pour les contribuables d'obtenir la meilleure décision en matière d'équité en « magasinant » sera réduite. Le registre d'équité permettra de rendre compte des conséquences financières des allègements accordés dans le cadre des dispositions d'équité, conséquences qui seront signalées dans les *Comptes publics du Canada*.

2.32 **L'Agence ne peut pas déterminer avec certitude le temps qu'il a fallu pour traiter une demande d'application des dispositions d'équité.** Le registre d'équité pourrait être utilisé pour déterminer le temps qu'il a fallu pour régler une demande d'application des dispositions d'équité. Par ailleurs, nous avons constaté que les divers bureaux de l'Agence utilisent plusieurs dates différentes pour indiquer quand une demande est reçue.

2.33 Un grand nombre d'entre eux ne consultent pas le registre d'équité pour s'assurer que toutes les inscriptions sont fermées lorsque le traitement de la demande est terminé. De nombreuses inscriptions sont donc indiquées comme étant « ouvertes » et « l'âge de l'inscription » augmente alors que, en fait, les mesures de traitement de la demande sont terminées. En ne consignant pas la réception des demandes d'application des dispositions d'équité de façon uniforme et en ne fermant pas, dans le registre d'équité, les inscriptions relatives aux mesures prises, l'Agence ne peut pas déterminer de façon exacte le temps qu'il faut pour traiter une demande d'application des dispositions d'équité et, par conséquent, savoir si les normes de service à la clientèle ont été respectées.

2.34 **Les renseignements consignés dans le registre sont insuffisants.** Souvent, l'Agence ne consigne pas, dans le registre, les raisons du rejet ou de l'approbation des demandes d'application des dispositions d'équité. Sans ces renseignements, la valeur du registre est limitée, car il n'aide pas réellement les autres décideurs à appliquer les dispositions d'équité de façon uniforme.

2.35 Le registre n'indique pas les montants des pénalités et des intérêts annulés pour chaque demande. Afin de déterminer le nombre total de demandes et le montant total des pénalités et des intérêts dont il y a eu remise au cours d'un exercice, l'Agence utilise un système complexe comprenant sept applications sur ordinateur central et le registre d'équité.

2.36 Il n'existe pas de données centrales sur le temps consacré à l'application des dispositions d'équité. Les employés de l'Agence nous ont dit qu'il n'y a jamais eu de budget distinct pour les activités relatives aux dispositions d'équité, qui font simplement partie des activités de recouvrement.

2.37 Beaucoup de temps est consacré au traitement des demandes d'application des dispositions d'équité, en particulier au Recouvrement des recettes, où des équipes entières y sont affectées. Il serait utile de connaître ce temps avec précision pour mieux contrôler et gérer les dispositions d'équité. Nous avons remarqué que, dans les cinq BSF où nous nous sommes rendus, au moins dix divisions avaient élaboré leurs propres systèmes pour contrôler le traitement des demandes d'application des dispositions d'équité et en rendre compte. Un système normalisé pourrait fournir des renseignements de ce genre, qui seraient accessibles à tous les bureaux.

Nécessité d'améliorer le processus d'approbation des annulations

2.38 **Le processus d'approbation.** Nous avons constaté que la demande d'annulation d'une pénalité ou de frais d'intérêt inférieurs à 5 000 $ faite par un contribuable est habituellement approuvée ou rejetée par des employés de l'Agence au premier niveau de supervision. Un fonctionnaire de rang plus élevé prend habituellement les décisions relatives aux demandes mettant en cause des sommes supérieures à 5 000 $. S'il n'est pas satisfait de la décision rendue, le contribuable peut demander à l'Agence de réexaminer sa demande. Une personne autre que celle qui a rendu la décision initiale doit procéder à ce réexamen.

2.39 Si le contribuable n'est toujours pas satisfait de la décision et croit que l'Agence n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière appropriée, il a droit à une révision judiciaire par la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. Cette révision porte seulement sur le pouvoir discrétionnaire exercé par l'Agence. La Cour fédérale n'annulera pas une décision rendue par l'Agence, mais elle peut renvoyer le dossier au ministre du Revenu national pour réexamen.

2.40 La composition des comités chargés d'examiner les demandes d'application des dispositions d'équité (comités de l'équité) et leur utilité dans le processus de prise de décisions varient d'un bureau à l'autre et d'une direction générale à l'autre. Ces comités sont différents des comités qui

examinent les créances irrécouvrables et ils mènent leurs activités dans le cadre d'un processus distinct. Les comités de l'équité permettent d'assurer l'impartialité, l'exactitude et la cohérence dans la prise de décisions. La direction locale détermine la composition des comités. Dans certains cas, aucun comité n'est mis sur pied, alors que dans d'autres, un comité examine seulement la demande initiale du contribuable. Il arrive parfois que deux comités soient mis sur pied, l'un qui examine la demande initiale et l'autre, la demande suivante, s'il y a lieu.

2.41 Un processus d'approbation rigoureux est nécessaire. Lorsque des taxes et des impôts exigibles sont radiés en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'Agence les supprime de son inventaire actif seulement. Si, plus tard, le contribuable est en mesure de payer sa dette, l'Agence peut la recouvrer. Lorsque des pénalités et des intérêts exigibles font l'objet d'une remise en vertu des dispositions d'équité, le débiteur est libéré de toute responsabilité de payer sa dette. La remise des intérêts et des pénalités en vertu des dispositions d'équité présente donc un plus grand risque pour les recettes fiscales du gouvernement que les radiations en vertu de la *LGFP* alors que le processus d'approbation n'est pas aussi rigoureux.

2.42 Les radiations en vertu de la *LGFP* doivent être approuvées à un niveau décisionnel plus élevé à mesure qu'augmentent les sommes en cause, soit de zéro à 5 000 $, de 5 000 $ à 25 000 $, de 25 000 $ à 250 000 $, de 250 000 $ à 500 000 $ et de plus de 500 000 $ (voir la pièce 2.1). Par ailleurs, nous avons constaté que les sommes annulées en vertu des dispositions d'équité ne nécessitent habituellement que deux niveaux d'approbation : un pour les sommes inférieures à 5 000 $ et un pour les sommes supérieures à 5 000 $.

2.43 Recherche d'uniformité dans les décisions. L'un des buts de l'administration fiscale est l'uniformité. Un contribuable s'attend à être traité de la même façon par tous les bureaux des services fiscaux au Canada, si les faits demeurent les mêmes. Pour obtenir cette uniformité, l'Administration centrale de l'Agence communique des politiques et des lignes directrices sur le traitement des demandes d'application des dispositions d'équité. Le cadre de prise de décisions pour une demande d'application des dispositions d'équité est laissé à la discrétion du bureau des services fiscaux local, qui a aussi le dernier mot dans l'approbation ou le rejet de la demande.

2.44 Le *Rapport sur le rendement* de l'Agence signale que l'application des dispositions d'équité est en majeure partie la même dans tous les programmes et toutes les régions; toutefois, cette conclusion repose sur des données dont la qualité laisse à désirer. Le rapport indique aussi que l'instauration d'un régime de contrôle systématique de la qualité, en 2001-2002, permettra à l'Agence de confirmer les niveaux réels d'uniformité dans ses rapports à venir.

2.45 Dans certains bureaux des services fiscaux que nous avons visités, les employés ont indiqué qu'avec un aussi grand nombre de personnes qui participent au processus, il était difficile de maintenir l'uniformité. Au cours de notre examen, nous n'avons relevé que deux cas de manque d'uniformité dans la prise de décisions (voir la page 11).

Deux cas de manque d'uniformité dans le traitement des contribuables

Cas n° 1. Un grand fournisseur de services avec des bureaux partout au pays a changé de fournisseur de services de paie. Celui-ci a mal établi la fréquence de versement des retenues sur la paie, ce qui a entraîné des retards dans les versements à l'Agence à de nombreux endroits.

Des demandes d'annulation de la pénalité pour production tardive ont été envoyées à divers bureaux des services fiscaux au Canada. Quatre demandes ont été approuvées, deux autres n'ont pas encore été examinées et une autre a été rejetée deux fois, même si l'on savait que quatre demandes avaient été approuvées.

Cas n° 2. Un bureau des services fiscaux (BSF) a approuvé l'annulation de pénalités pour production tardive imposées à un certain nombre de contribuables en raison de leurs difficultés financières. Le centre fiscal à qui le BSF a envoyé les décisions pour qu'il les traite les a par la suite rejetées. Selon lui, les contribuables auraient pu éviter les pénalités en produisant leurs déclarations à temps, même sans les paiements requis. De plus, le centre fiscal a signalé que d'autres BSF rejetaient des demandes similaires.

2.46 **L'équité de la procédure doit être assurée.** Comme nous l'avons déjà signalé, un contribuable qui n'est pas satisfait des résultats des examens administratifs par le BSF local peut demander à la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada d'examiner l'exercice par l'Agence de son pouvoir discrétionnaire.

2.47 Deux récentes décisions des tribunaux au sujet de demandes de révision judiciaire étaient en faveur des contribuables, annulant les décisions prises par l'Agence au niveau de l'examen et lui renvoyant le dossier pour réexamen par des personnes qui n'y ont pas déjà travaillé.

2.48 Dans les deux cas, la Cour a conclu que l'Agence avait enfreint ses propres procédures internes visant à ce que le même décideur ne participe à la fois à l'examen initial et à l'examen suivant. L'Agence avait permis aux mêmes fonctionnaires de participer aux deux niveaux d'examen.

2.49 Nous avons examiné les procédures de cinq BSF. Dans trois d'entre eux, nous avons observé cinq situations en tout où les mêmes fonctionnaires peuvent avoir une influence importante aux deux niveaux d'examen. Selon les descriptions faites dans des rapports par l'Unité de la surveillance des programmes du Recouvrement des recettes, il est possible qu'il existe cinq autres BSF où le deuxième examen n'est pas suffisamment indépendant du premier.

Nécessité d'élargir et d'améliorer le processus de surveillance

2.50 L'Unité de la surveillance des programmes de la Direction du recouvrement des recettes se rend dans les BSF pour s'assurer qu'ils suivent comme il se doit les politiques et les procédures de la Direction dans l'application des dispositions d'équité et qu'ils traitent les demandes le plus rapidement possible. Depuis février 1998, l'Unité a étudié le processus de traitement des demandes dans 37 bureaux des services fiscaux et elle a examiné plus de 1 100 demandes.

Deux cas de manque d'uniformité dans le traitement des contribuables

Cas n° 1. Un grand fournisseur de services avec des bureaux partout au pays a changé de fournisseur de services de paie. Celui-ci a mal établi la fréquence de versement des retenues sur la paie, ce qui a entraîné des retards dans les versements à l'Agence à de nombreux endroits.

Des demandes d'annulation de la pénalité pour production tardive ont été envoyées à divers bureaux des services fiscaux au Canada. Quatre demandes ont été approuvées, deux autres n'ont pas encore été examinées et une autre a été rejetée deux fois, même si l'on savait que quatre demandes avaient été approuvées.

Cas n° 2. Un bureau des services fiscaux (BSF) a approuvé l'annulation de pénalités pour production tardive imposées à un certain nombre de contribuables en raison de leurs difficultés financières. Le centre fiscal à qui le BSF a envoyé les décisions pour qu'il les traite les a par la suite rejetées. Selon lui, les contribuables auraient pu éviter les pénalités en produisant leurs déclarations à temps, même sans les paiements requis. De plus, le centre fiscal a signalé que d'autres BSF rejetaient des demandes similaires.

2.46 **L'équité de la procédure doit être assurée.** Comme nous l'avons déjà signalé, un contribuable qui n'est pas satisfait des résultats des examens administratifs par le BSF local peut demander à la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada d'examiner l'exercice par l'Agence de son pouvoir discrétionnaire.

2.47 Deux récentes décisions des tribunaux au sujet de demandes de révision judiciaire étaient en faveur des contribuables, annulant les décisions prises par l'Agence au niveau de l'examen et lui renvoyant le dossier pour réexamen par des personnes qui n'y ont pas déjà travaillé.

2.48 Dans les deux cas, la Cour a conclu que l'Agence avait enfreint ses propres procédures internes visant à ce que le même décideur ne participe à la fois à l'examen initial et à l'examen suivant. L'Agence avait permis aux mêmes fonctionnaires de participer aux deux niveaux d'examen.

2.49 Nous avons examiné les procédures de cinq BSF. Dans trois d'entre eux, nous avons observé cinq situations en tout où les mêmes fonctionnaires peuvent avoir une influence importante aux deux niveaux d'examen. Selon les descriptions faites dans des rapports par l'Unité de la surveillance des programmes du Recouvrement des recettes, il est possible qu'il existe cinq autres BSF où le deuxième examen n'est pas suffisamment indépendant du premier.

Nécessité d'élargir et d'améliorer le processus de surveillance

2.50 L'Unité de la surveillance des programmes de la Direction du recouvrement des recettes se rend dans les BSF pour s'assurer qu'ils suivent comme il se doit les politiques et les procédures de la Direction dans l'application des dispositions d'équité et qu'ils traitent les demandes le plus rapidement possible. Depuis février 1998, l'Unité a étudié le processus de traitement des demandes dans 37 bureaux des services fiscaux et elle a examiné plus de 1 100 demandes.

2.51 Pour la majorité des bureaux où elle s'est rendue, l'Unité de la surveillance a conclu que, en règle générale, toutes les décisions avaient été prises conformément aux politiques et aux lignes directrices de l'Agence et qu'elles avaient été examinées par les personnes des niveaux appropriés.

2.52 L'Unité de la surveillance examine seulement les demandes d'application des dispositions d'équité qui sont traitées par la Direction du recouvrement des recettes, c'est-à-dire toutes les demandes de contribuables aux prises avec des difficultés financières. Elle n'examine pas la façon dont les dispositions d'équité sont appliquées dans d'autres secteurs, comme la vérification, les appels et les services à la clientèle. Nous n'avons trouvé aucune indication qu'un autre service surveille les activités relatives à l'équité dans ces secteurs.

2.53 Les bureaux locaux n'utilisent pas couramment les rapports de gestion pour la surveillance. Plusieurs bureaux ne surveillent pas l'exactitude des articles « ouverts » dans le registre d'équité. Nous avons constaté qu'ils n'avaient pas utilisé ni ne connaissaient les rapports types à leur disposition pour les aider dans leur surveillance.

Faiblesse des contrôles sur la renonciation aux pénalités et aux intérêts

2.54 Comme nous l'avons déjà dit, une renonciation est une décision de l'Agence de ne pas imposer de pénalité ou d'intérêts à un contribuable et de ne pas les imputer à son compte. Une renonciation peut être accordée à la demande du contribuable ou l'Agence peut y procéder d'elle-même — par exemple, dans le cadre d'une politique qui permet au contribuable de verser tardivement les retenues sur la paie sans pénalité, une fois tous les 13 mois.

2.55 Une renonciation peut également être accordée à la fin d'une vérification, lorsqu'on détermine le montant de la nouvelle cotisation. Si l'Agence a tardé à terminer la vérification ou à établir la nouvelle cotisation, elle peut décider de ne pas imputer au compte du contribuable l'intérêt couru au cours d'une certaine période. Dans ce cas, le vérificateur et son superviseur prennent la décision, et le directeur adjoint l'approuve, selon la pratique locale.

2.56 En 2000-2001, la valeur estimative totale des renonciations, y compris les renonciations automatiques, qui ne sont pas assujetties aux critères des dispositions d'équité, a été de 117,1 millions de dollars, soit plus de 70 p. 100 de plus que les pénalités et les intérêts annulés (68,2 millions de dollars) (voir la pièce 2.2). Toutefois, le processus d'approbation pour les renonciations est moins rigoureux que celui des annulations, qui est moins rigoureux que le processus d'approbation des radiations de taxes et impôts en vertu de la *LGFP*. Rien ne nous indiquait, par exemple, que les comités de l'équité étaient utilisés pour les renonciations ou que celles-ci étaient assujetties à des examens de contrôle.

2.57 Les renonciations ne sont pas consignées dans un système : il n'y a pas de piste de vérification. Toutefois, la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige qu'elles soient signalées dans les *Comptes publics du Canada*, et l'Agence

a commencé à les signaler il y a deux ans seulement, en se basant sur des estimations.

2.58 En 1994, nous avons recommandé que l'Agence élabore des systèmes permettant de retracer les demandes présentées et les décisions rendues en vertu des dispositions d'équité et qu'elle contrôle les circonstances entourant les redressements. En 1996, nous avons signalé que le système que l'Agence prévoyait instaurer pour suivre les demandes d'application des dispositions d'équité ne permettrait de consigner que les montants annulés et non ceux pour lesquels il y a eu renonciation. Nous avons recommandé la consignation des deux montants. En 1998, l'Agence nous a dit qu'elle apportait des améliorations au système de suivi et de communication des intérêts et des pénalités auxquels elle a renoncé à l'étape de l'établissement des nouvelles cotisations.

2.59 Nous avons cependant constaté que le système est toujours inadéquat. À notre avis, une gestion prudente exigerait que l'Agence consigne tous les coûts pour le gouvernement lorsqu'elle renonce à des intérêts et à des pénalités en vertu des dispositions d'équité. Pour ce faire, elle pourrait imputer les intérêts et les pénalités aux cotisations ou nouvelles cotisations et les annuler par la suite. De plus, l'Agence doit veiller à conserver une piste de vérification appropriée.

2.60 Comme le gouvernement du Canada et celui du Québec en ont convenu en 1992, le Québec gère les activités relatives à la TPS qui sont menées quotidiennement sur son territoire, mais le Canada a le pouvoir de fournir des directives et d'établir un cadre redditionnel.

2.61 Comme nous l'avons mentionné, l'Agence nous a indiqué qu'elle n'est pas en mesure de surveiller les activités du gouvernement du Québec, y compris la renonciation à des intérêts et à des pénalités en vertu des dispositions d'équité, et leur annulation. Les intérêts et les pénalités pour lesquels il y a eu annulation ou renonciation en ce qui concerne la TPS administrée par le Québec se sont élevés à 3 millions de dollars pour 2000-2001, à 4,4 millions de dollars pour 1999-2000 et à 5,7 millions de dollars pour 1998-1999. Nous avons recommandé (paragraphe 2.28) que l'Agence s'assure qu'elle a le droit de surveiller les activités touchant les créances relatives à la TPS que le gouvernement du Québec mène pour le Canada, et qu'elle établisse le processus nécessaire.

Incohérence de la politique sur le versement tardif des fonds en fiducie

2.62 L'Agence a pour politique de permettre à un employeur de verser tardivement les retenues sur la paie sans pénalité, une fois tous les 13 mois. Les critères établis pour la renonciation à une pénalité ou pour son annulation ne s'appliquent pas alors. Il n'existe pas de politique similaire pour le versement tardif d'autres fonds détenus en fiducie, comme la TPS. La politique de l'Agence offre donc aux auteurs de versements tardifs des retenues sur la paie un avantage dont ne jouissent pas les auteurs de versements tardifs de la TPS.

2.63 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- améliorer les procédures et les systèmes existants pour qu'ils fournissent des renseignements exacts et pertinents, qui permettent de mieux traiter les demandes d'application des dispositions d'équité;
- examiner le processus d'approbation des demandes d'application des dispositions d'équité, tant pour la demande initiale que pour la demande suivante, dans chaque division des BSF pour faire en sorte que les mêmes fonctionnaires ne participent pas à la prise de décisions aux deux niveaux d'examen;
- étendre sa surveillance à tous les secteurs qui jouent un rôle dans les allègements accordés en vertu des dispositions d'équité;
- veiller à ce que les raisons de la renonciation à des intérêts et à des pénalités et les montants réels en cause soient consignés ensemble et à ce que ces montants soient communiqués au Parlement;
- réexaminer sa politique sur le versement tardif des fonds détenus en fiducie pour qu'elle soit appliquée de façon cohérente et équitable.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a pris ou envisage de prendre un certain nombre de mesures pour donner suite à cette recommandation.

En juin 2000, l'Agence a entrepris une révision en profondeur de toutes les lignes directrices sur les dispositions d'équité. Cette révision avait pour but de mieux définir l'objet et l'esprit de ces dispositions, la délégation des pouvoirs et des fonctions du ministre, les rôles et les responsabilités des personnes participant au processus d'examen ainsi que les règles de procédure à respecter pour l'examen des demandes. Par suite de cette révision, l'Agence a établi des lignes directrices améliorées, qu'elle a intégrées au *Guide de référence sur les dispositions d'équité*, distribué en juin 2001 à tous les employés qui prennent part au processus des dispositions d'équité. L'Agence a aussi chargé le Guide dans son site intranet pour permettre à tous ses employés d'y accéder facilement et rapidement.

Grâce au leadership du Comité national de l'équité, l'Agence continue de s'intéresser aux questions touchant les politiques actuelles, futures ou proposées sur les dispositions d'équité. Elle demeure aussi à l'affût des occasions d'améliorer l'ensemble de ses procédures.

L'Agence est consciente de l'importance d'améliorer les méthodes qu'elle utilise pour suivre, contrôler et rendre compte de ses charges de travail liées aux dispositions d'équité. En juin 2001, elle a lancé l'initiative d'examen des systèmes d'équité, qui vise à accroître l'exactitude des rapports sur les montants d'intérêts et de pénalités qu'elle a annulés ou auxquels elle a renoncé en vertu des dispositions d'équité, ainsi qu'à améliorer ses méthodes de suivi et de contrôle des demandes fondées sur ces dispositions. Au cours de cet examen, l'Agence fera une révision complète des systèmes utilisés pour gérer les demandes fondées sur les dispositions d'équité (dont le registre d'équité) en vue d'y apporter les améliorations nécessaires.

Comme on peut le lire au paragraphe 2.50, l'Agence contrôle de manière approfondie les demandes fondées sur les dispositions d'équité pour cause de difficultés financières. Suivant la recommandation de la vérificatrice générale, l'Agence étendra ses activités de contrôle à tous les secteurs où les employés sont appelés à accorder des allégements fondés sur les dispositions d'équité et elle s'assurera que les résultats de ces activités sont communiqués à l'échelle nationale. Comme il est mentionné dans le *Rapport annuel de 2000-2001*, l'Agence n'a pas de système d'examen à l'échelle nationale pour contrôler et confirmer l'uniformité des décisions d'annuler des intérêts et des pénalités ou d'y renoncer, mais elle fournit à ses agents les lignes directrices et les outils nécessaires pour assurer cette uniformité, avec l'appui des comités de l'équité établis dans la plupart des bureaux des services fiscaux. Dans le cadre de l'Initiative de surveillance de la qualité, des plans ont été établis pour mettre en place un processus de surveillance systématique de la qualité dans tous les secteurs d'activité.

Pour ce qui est de faire en sorte que ce ne soit pas les mêmes agents qui rendent les décisions aux deux paliers d'examen, comme il est mentionné ci-dessus, le *Guide de référence sur les dispositions d'équité*, diffusé en juin 2001, définit clairement le cadre décisionnel visant les demandes fondées sur les dispositions d'équité, y compris l'exigence selon laquelle le deuxième examen doit être effectué par un agent différent de celui qui a rendu la décision initiale. En outre, en septembre 2001, après la publication des deux décisions du tribunal mentionnées au paragraphe 2.47, l'Agence a rappelé à tous les secteurs participant à l'examen des demandes fondées sur les dispositions d'équité de veiller à ce que ce cadre soit bien compris et respecté. Les mesures que l'Agence a prises pour clarifier et renforcer ce cadre décisionnel lui permettront de faire en sorte que l'agent ayant fait l'examen initial ne fasse pas le deuxième examen et que le pouvoir discrétionnaire soit exercé de manière appropriée.

En ce qui concerne la consignation des motifs des renonciations aux intérêts et aux pénalités, l'Agence emploie différentes méthodes. Pour les renonciations demandées par les clients, les motifs des renonciations aux intérêts et aux pénalités sont entrés dans les systèmes de l'Agence pour chaque cas. Les motifs des renonciations automatisées reposent sur des politiques ou des directives administratives. En ce qui a trait à la consignation des montants auxquels l'Agence a renoncé et à la production de rapports sur ces montants, depuis l'exercice 1999-2000, l'Agence fait rapport dans les Comptes publics du montant estimatif des intérêts et des pénalités auxquels elle a renoncé en vertu des dispositions d'équité. Dans le cadre de l'examen des systèmes d'équité, l'Agence examine les mécanismes de production de rapports sur les renonciations pour déterminer comment elle pourrait rendre compte des montants auxquels elle a réellement renoncé.

Comme le lui a recommandé la vérificatrice générale, l'Agence réexamine sa politique sur les versements tardifs. Une des options qu'elle étudie est l'instauration d'un régime de sanctions progressives, semblable à celui d'autres administrations fiscales.

Amélioration de la gestion des impôts exigibles

Éventualité de ne pas pouvoir recouvrer plus d'un milliard de dollars en impôts sur le revenu exigibles

2.64 L'Agence estime à plus de 1,1 milliard de dollars les impôts exigibles qu'elle ne pourra peut-être pas recouvrer par suite d'une récente décision judiciaire. Le juge a statué que les lois provinciales sur la prescription s'appliquent aux mesures de recouvrement prises en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cela signifie que les mesures de recouvrement prises dans toutes les provinces relativement à des impôts à payer peuvent être frappées de prescription, selon l'ancienneté de la dette, le délai de prescription provincial et la nature des mesures de recouvrement.

2.65 Les délais de prescription provinciaux vont, par exemple, de 2 ans en Alberta à 20 ans en Ontario. Un délai de prescription peut être prolongé si le contribuable fait un paiement volontaire, reconnaît par écrit avoir une dette envers l'Agence ou si celle-ci certifie sa créance devant la Cour fédérale. Les contribuables résidant dans une province qui a un court délai de prescription pourraient faire l'objet de mesures de recouvrement plus rigoureuses que les contribuables qui habitent une province avec un délai de prescription plus long.

2.66 L'Agence estime que la décision judiciaire touche seulement les dettes relatives à l'impôt sur le revenu, non celles concernant la TPS, la taxe d'accise, les droits de douane ou les droits d'accise.

2.67 Le 6 décembre 2001, la Cour suprême du Canada a autorisé l'État à interjeter appel de la décision. L'Agence a informé ses employés qu'ils doivent examiner leurs inventaires de comptes d'impôt sur le revenu à percevoir sur une base prioritaire, relever les comptes à risque, prendre les mesures nécessaires pour recouvrer les créances plus tôt et amorcer des mesures préventives en vue de prolonger le délai de prescription lorsque cela est possible.

Augmentation de 27 p. 100 des montants exigibles provenant de fonds détenus en fiducie

2.68 Le montant total exigible, provenant de fonds détenus en fiducie (retenues sur la paie et TPS), est passé de 3,7 milliards de dollars au 31 mars 1999 à 4,7 milliards de dollars au 31 mars 2001. Les entreprises qui ne versent pas les retenues sur la paie des employés et la TPS retiennent, en fait, des sommes en fiducie qui ne leur appartiennent pas.

Utilisation de déclarations réglementaires

2.69 Avant de décider de conclure un accord pour le paiement de taxes et impôts exigibles ou pour la renonciation à des intérêts ou à une pénalité en raison de difficultés financières, ou pour leur annulation, l'Agence demande souvent au contribuable de lui fournir des renseignements sur sa situation financière, ses revenus et ses dépenses, ainsi que sur les opérations avec lien de dépendance et les transferts de biens. L'obtention de ces renseignements au moyen d'une déclaration réglementaire signée attirerait l'attention des

contribuables sur l'importance de fournir des renseignements exacts et, par conséquent, aiderait l'Agence à améliorer ses activités de recouvrement.

Report des versements d'acomptes provisionnels pour les petites entreprises

2.70 Le Budget fédéral du 10 décembre 2001 a annoncé une modification législative visant à aider les petites entreprises à combler leurs besoins immédiats pour ce qui est des flux de trésorerie en reportant de six mois le versement de leurs acomptes provisionnels pour janvier, février et mars 2002. Le gouvernement estime que le versement de deux milliards de dollars d'impôts par les petites entreprises sera ainsi reporté jusqu'à l'année suivante.

2.71 Cette modification pose un défi à l'Agence, car le montant exigible des petites entreprises dans l'avenir sera d'environ deux milliards de dollars de plus.

2.72 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- veiller à prendre des mesures administratives appropriées ou à demander des mesures législatives en vue de minimiser les effets de la récente décision judiciaire qui peut empêcher l'État de recouvrer des impôts exigibles;
- élaborer une stratégie d'exécution appropriée pour dissuader les entreprises de retenir des sommes en fiducie qui ne leur appartiennent pas;
- envisager d'adopter une politique visant à obtenir des contribuables des déclarations réglementaires signées pour améliorer le contrôle du recouvrement des impôts exigibles et de la renonciation aux intérêts et pénalités ou de leur annulation;
- élaborer un moyen d'appliquer la récente modification législative d'une façon qui permette de réduire le risque d'avoir à recouvrer les versements d'acomptes provisionnels reportés par les petites entreprises.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada accepte ces recommandations et elle prendra les mesures suivantes pour y donner suite :

- L'Agence poursuivra ses efforts pour s'assurer de prendre les mesures appropriées, tant au niveau opérationnel qu'au niveau législatif, à l'égard des décisions rendues par la Cour suprême.
- Pour dissuader les entreprises de conserver des sommes qu'elles détiennent en fiducie et qui ne leur appartiennent donc pas, l'Agence est en train d'élaborer et d'analyser des stratégies d'établissement de profils de risque pour mieux cibler les clients qui présentent un risque potentiel en ne versant pas volontairement les sommes qu'ils détiennent en fiducie.
- L'Agence étudiera la possibilité de demander des déclarations réglementaires signées par les contribuables.
- L'Agence est consciente des conséquences qu'a le report du versement des acomptes provisionnels des petites entreprises et elle prendra les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de l'État.

Conclusion

2.73 L'Agence doit renforcer les politiques et les procédures qu'elle a en place pour éviter que des taxes et des impôts exigibles soient radiés à tort et pour traiter les contribuables de façon juste, uniforme et équitable. Par exemple, il lui faut regrouper tous les comptes de personnes apparentées lorsqu'elle demande l'autorisation de radier une créance, et prendre en considération l'intérêt couru au moment du renvoi des créances aux comités d'examen des créances irrécouvrables.

2.74 Les politiques et les procédures que l'Agence a en place pour prévenir la remise à tort des intérêts et des pénalités et pour traiter les contribuables de façon juste, uniforme et équitable sont insatisfaisantes. Bien que l'Agence ait amélioré son application des dispositions d'équité, elle a encore beaucoup à faire dans ce domaine. Par exemple, elle doit améliorer l'information que contient le registre d'équité; accroître l'équité de la procédure; consigner les raisons de la renonciation à des intérêts et à des pénalités ainsi que les montants auxquels elle a effectivement renoncé; renforcer le processus d'approbation. L'Agence doit appliquer de façon uniforme et équitable sa politique de renonciation aux intérêts exigibles pour les fonds qui sont détenus en fiducie et qui sont versés tardivement.

2.75 Pour améliorer le contrôle du recouvrement des taxes et impôts exigibles et de la renonciation aux intérêts et pénalités ou de leur annulation, l'Agence doit envisager d'adopter une politique visant à obtenir des contribuables des déclarations réglementaires.

2.76 L'Agence doit améliorer la surveillance de ses activités de radiation des taxes et des impôts exigibles et de remise des intérêts et des pénalités. Elle doit surveiller les activités menées au nom du Canada par le gouvernement du Québec en ce qui concerne les comptes débiteurs. Elle devrait étendre sa surveillance à toutes les directions qui participent à l'approbation des demandes d'application des dispositions d'équité.

2.77 Bien que la vérification ait porté sur les politiques et les procédures de l'Agence pour la radiation des taxes et des impôts exigibles et la remise des intérêts et des pénalités, nous avons relevé un certain nombre de possibilités d'amélioration du processus de recouvrement qui, selon nous, peuvent réduire le nombre de radiations. L'Agence doit élaborer des mesures d'exécution pour dissuader les entreprises de retenir des sommes en fiducie que ne leur appartiennent pas. Dans l'application des dispositions législatives annoncées en décembre 2001, qui permettent aux petites entreprises de reporter le versement de leurs acomptes provisionnels, l'Agence doit trouver une façon de réduire le risque lié au recouvrement des impôts exigibles. Elle doit également prendre des mesures visant à minimiser les effets de la récente décision judiciaire qui pourrait limiter sa capacité de recouvrer plus d'un milliard de dollars en impôts exigibles.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- déterminer si l'Agence a en place des contrôles raisonnables pour l'empêcher de procéder à tort à la radiation des taxes et des impôts exigibles et à la remise des intérêts et des pénalités;
- relever les possibilités d'améliorer la gestion des taxes et des impôts exigibles.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur les politiques et les procédures de l'Agence pour la radiation des taxes et des impôts exigibles et la remise des intérêts et des pénalités.

Pour ce qui est du Québec, il perçoit la TPS pour le gouvernement fédéral. Le Québec est responsable des activités relatives à la TPS qui sont menées quotidiennement sur son territoire, mais le Canada a le pouvoir de fournir des directives et d'établir un cadre redditionnel. Notre vérification n'a pas porté sur les radiations de la TPS par le Québec.

Aux fins de cette vérification, nous avons examiné les dispositions d'équité pour la remise — soit par annulation ou par renonciation — des pénalités et des intérêts relativement aux impôts sur le revenu, à la TPS et aux retenues sur la paie non versés. Nous n'avons pas examiné la remise des pénalités et des intérêts en vertu de la *Loi sur les douanes* ou les allègements accordés aux contribuables dans le cadre d'autres programmes. Nous n'avons pas non plus examiné l'application des dispositions d'équité à la TPS que le Québec administre pour le gouvernement fédéral.

Nous avons mené nos travaux de vérification à l'Administration centrale de l'Agence, dans cinq bureaux des services fiscaux et dans deux centres fiscaux. Nous avons examiné des cas sélectionnés, interviewé des cadres et des employés et analysé des rapports de contrôle et d'autres renseignements.

Critères

Les critères suivants ont dicté notre vérification :

- L'Agence devrait avoir en place des politiques et des procédures pour l'empêcher de procéder à tort à la radiation des taxes et des impôts exigibles et à la remise des intérêts et des pénalités, tout en traitant les contribuables de façon juste, uniforme et équitable.
- L'Agence devrait avoir en place un cadre approprié pour le contrôle et l'évaluation des résultats des activités de radiation des taxes et des impôts exigibles et de remise des intérêts et des pénalités, afin d'assurer le respect de ses politiques et procédures.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Barry Elkin
Directeur : John Pritchard

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 3

La sécurité des technologies de l'information

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-3F
ISBN 0-662-86988-5

Chapitre

3

La sécurité des technologies de l'information

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les cybermenaces et leurs conséquences éventuelles 3
Les cyberincidents sont une réalité et ils deviennent de plus en plus fréquents 3
Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 6

Cadre à l'échelle de l'administration fédérale 6

Mise à jour complète de la Politique du gouvernement sur la sécurité 7
Le cadre de régie pour la sécurité des technologies de l'information au sein du gouvernement est défini dans la version révisée de la Politique 8
Il faut accélérer la mise à jour des normes et des pratiques liées à la sécurité des technologies de l'information 9

Contrôle et surveillance 11

Le contrôle et la surveillance à l'échelle de l'administration fédérale ont fait défaut 11
Les dispositions révisées n'exigent pas de surveillance en temps opportun 12

Soutien à l'échelle de l'administration fédérale 14

La révision de la Politique a permis de combler des lacunes et d'éliminer le chevauchement dans les rôles de soutien 14
Certains rôles de soutien demandent davantage de temps pour devenir pleinement efficaces 15

La régie et la gestion des risques dans les ministères 16

Il faut mettre à jour les politiques et améliorer la mise en œuvre du cadre de régie à l'échelle ministérielle 17
Les évaluations des risques tendent à n'avoir qu'un seul objectif 18
Il n'existe pas de programme officiel de formation à des fins de sensibilisation à la sécurité des technologies de l'information 20

La gestion des pratiques de sécurité dans les ministères 21

La sécurité des technologies de l'information est une question qu'il faut considérer dès le départ 21
Il faut élargir la portée du contrôle permanent 23

Vérifications et examens périodiques 25

Les examens par des organismes indépendants et les vérifications de la sécurité des technologies de l'information ont été insuffisants 25
Peu de tests techniques sont menés pour déceler la vulnérabilité des réseaux 26

L'évaluation de la vulnérabilité des réseaux 27

Les tests techniques ont permis d'établir l'existence éventuelle de points vulnérables 27

Conclusion 29

À propos de la vérification 30

La sécurité des technologies de l'information

Points saillants

3.1 La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité, entrée en vigueur en février 2002, remplace la Politique instaurée en 1994. Elle met fortement l'accent sur la sécurité des technologies de l'information (TI) et contribue largement à l'amélioration de la régie de la sécurité au sein du gouvernement.

3.2 Nous avons constaté que les normes de sécurité des TI qui étayent la Politique sont désuètes et qu'un plan de mise à jour doit encore être dressé. La politique sur la sécurité ne sera pleinement efficace que si les normes sont actualisées et prescrivent les exigences minimales auxquelles les ministères et les organismes doivent satisfaire. Les normes sont un instrument essentiel à l'utilisation de saines pratiques pour la sécurité des TI au sein du gouvernement.

3.3 Qui plus est, on a peu surveillé l'application de la Politique de 1994. En conséquence, le gouvernement ne possède pas suffisamment d'information pour évaluer l'état actuel de la sécurité des TI. Il ne dispose pas non plus d'une base adéquate pour déterminer la mesure dans laquelle les pratiques actuellement utilisées dans l'administration fédérale sont acceptables, ni une base de référence appropriée pour mesurer les progrès futurs. En outre, la version révisée de la Politique prévoit que l'on rende compte de l'efficacité de son application, mais pas avant l'été 2004. Selon nous, ce rapport doit être présenté plus tôt.

3.4 Le gouvernement a pris l'engagement d'offrir aux Canadiens un accès en direct à ses services. Le projet Gouvernement en direct a été lancé pour atteindre cet objectif. Ce projet a suscité des préoccupations majeures au chapitre de la sécurité et de la protection des renseignements personnels, et il importe que les autorités agissent promptement à cet égard afin d'appuyer le projet Gouvernement en direct.

Contexte et autres observations

3.5 Les cybermenaces sont une réalité et elles peuvent causer d'importants dommages. Les attaques récentes au moyen de virus et d'autres types de programmes malveillants ont fait rehausser le profil de la sécurité des TI. Dans le contexte de la sensibilisation accrue à la sécurité nationale, la sécurité des TI est considérée par beaucoup comme vitale pour protéger l'infrastructure essentielle du pays.

3.6 La vérification que nous avons menée dans quatre ministères a révélé un certain nombre de faiblesses qui pourraient donner une certaine idée de l'état actuel de la sécurité des TI au sein du gouvernement. Ces faiblesses pourraient en effet aider le gouvernement à établir des priorités concernant les normes opérationnelles et techniques qu'il élabore à l'appui de la version révisée de sa politique sur la sécurité.

3.7 Les ministères ont mis en place un cadre de régie, mais ils doivent en améliorer la mise en œuvre pour qu'il soit vraiment efficace. C'est particulièrement le cas dans les ministères au sein desquels la responsabilité des systèmes d'information est décentralisée et dans les ministères qui ont formé des partenariats stratégiques et/ou conclu des ententes d'impartition avec d'autres organismes gouvernementaux. Parmi les améliorations qui doivent être apportées pour remédier à certaines faiblesses, nous avons relevé les suivantes :

- mener des évaluations des risques à grande échelle et donner aux employés une formation pertinente afin de les sensibiliser à la sécurité de l'information;
- s'assurer que la sécurité des TI est prise en compte au début du cycle de développement des systèmes et qu'on effectue une surveillance continue de portée adéquate;
- effectuer régulièrement des vérifications et voir à ce que des examens soient menés par des organismes indépendants de façon périodique, notamment des essais techniques pour déceler la vulnérabilité éventuelle des systèmes de réseaux.

Réaction du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement, a dans l'ensemble approuvé les recommandations. Le chapitre présente les responses du gouvernement, dans lesquelles celui-ci indique les mesures qu'il prend ou a l'intention de prendre pour donner suite aux recommandations.

Introduction

Les cybermenaces et leurs conséquences éventuelles

3.8 La plupart des grands organismes et des gouvernements sont tributaires des systèmes d'information pour exercer leurs fonctions ou offrir des services. L'utilisation d'Internet prend de l'ampleur à l'échelle mondiale et de nombreux gouvernements commencent à offrir leurs services en direct.

3.9 Au Canada, les systèmes gouvernementaux sont de plus en plus interconnectés. Cette réalité offre de nouvelles possibilités de collaboration, mais s'accompagne également de nouveaux risques pour les ressources d'information. Celles-ci incluent les ordinateurs, les logiciels, le matériel de réseau et de télécommunications et, surtout, les données sous forme électronique.

3.10 Les cyberincidents peuvent faire énormément de dommages au sein d'un organisme. Ils peuvent détériorer les ressources d'information et perturber les activités. Certains incidents nuisent à la productivité; d'autres peuvent entraîner une perte de confiance des consommateurs, nuire à la réputation et à la crédibilité, ou mener directement à la fraude.

3.11 Des mesures relatives à la sécurité des technologies de l'information (TI) s'imposent pour réduire les risques au minimum. En plus de protéger les ressources d'information, la sécurité des TI vise à maintenir la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité de l'information — des objectifs importants pour les activités gouvernementales. La plupart des ministères et des organismes gouvernementaux ont en main de l'information de nature délicate, qui exige des restrictions en matière d'accès et est dotée d'exigences liées à la protection des renseignements personnels auxquelles ils doivent satisfaire. L'intégrité des données est fondamentale pour s'assurer que la gestion et l'exécution des programmes s'appuient sur une information valable. Les systèmes d'information font partie de l'infrastructure essentielle du gouvernement, et celui-ci sera de plus en plus tributaire de tels systèmes à mesure qu'il offrira de nouveaux services en direct. Il est désormais absolument nécessaire d'assurer la disponibilité des systèmes d'information pour offrir un service ininterrompu au public.

Les cyberincidents sont une réalité et ils deviennent de plus en plus fréquents

3.12 Les virus informatiques et d'autres programmes malveillants ont récemment mobilisé l'attention des médias et du public. En février 2000, des cyberattaques ont été lancées avec succès contre un certain nombre de sites Web commerciaux très en vue, comme Yahoo! et Amazon.com. Les responsables des attaques ont ciblé les systèmes d'information d'un grand nombre d'organismes dans le monde et ont utilisé ces systèmes pour attaquer simultanément les sites Web visés et les mettre hors d'état.

3.13 De nombreux autres virus et attaques ont été signalés depuis lors, notamment le virus « I love you », qui a surgi en mai 2000, ainsi que les attaques attribuables à « Code Red» et à « Nimda » en 2001. Pour que

certaines attaques soient fructueuses, les victimes sans méfiance doivent ouvrir les pièces jointes au courrier électronique, mais dans le cas d'autres attaques plus insidieuses, il suffit de visualiser le message pour les déclencher.

3.14 De telles attaques peuvent coûter cher aux victimes. Par exemple, les réparations et la perte de production occasionnées par le seul virus « I love you » ont coûté approximativement 8,7 milliards de dollars américains. De plus, il est parfois impossible de déterminer la valeur de l'information perdue.

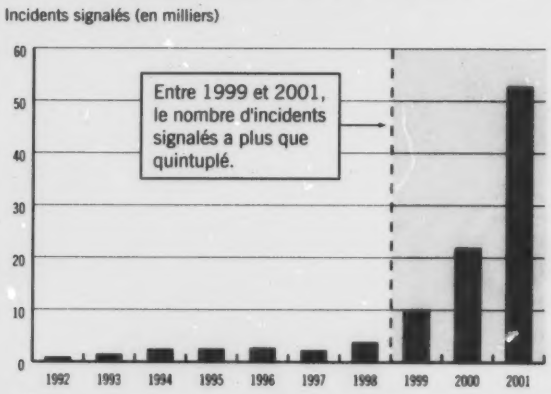
3.15 Les responsables de la sécurité des TI savent qu'il existe des outils logiciels faciles à obtenir et à utiliser pour perpétrer de telles attaques. Les pirates informatiques sont très fiers de les utiliser pour pénétrer dans les systèmes d'information et/ou les mettre hors d'état.

3.16 Les données dont on dispose sur les cyberincidents signalés révèlent l'ampleur de la menace. Des données d'origine américaine indiquent une hausse alarmante des incidents, en particulier ces dernières années. Comme le montre la pièce 3.1, le nombre d'incidents signalés aux États-Unis a plus que quintuplé entre 1999 et 2001, passant de 10 000 environ à quelque 52 700.

3.17 Le gouvernement du Canada a lancé un projet au cours de l'été 1999 afin d'évaluer l'ampleur de la cybermenace à sa présence dans Internet. Un point d'occupation dans Internet de chacun des six ministères a été surveillé, pour une période allant jusqu'à trois mois, et le trafic inhabituel sur le réseau a été relevé et analysé. Cette surveillance a mis en évidence plus de 80 000 alarmes. Une analyse plus poussée des alarmes a permis de repérer plus de 500 tentatives de pénétration dans les systèmes ministériels. La plupart de ces tentatives consistaient en des essais par d'éventuels agresseurs, et un grand nombre d'entre eux avaient utilisé des instruments informatisés.

Point d'occupation dans Internet — Installation ou appareil qui permet d'accéder par Internet aux systèmes de réseaux d'un organisme.

Pièce 3.1 Hausse du nombre de cyberincidents signalés aux États-Unis



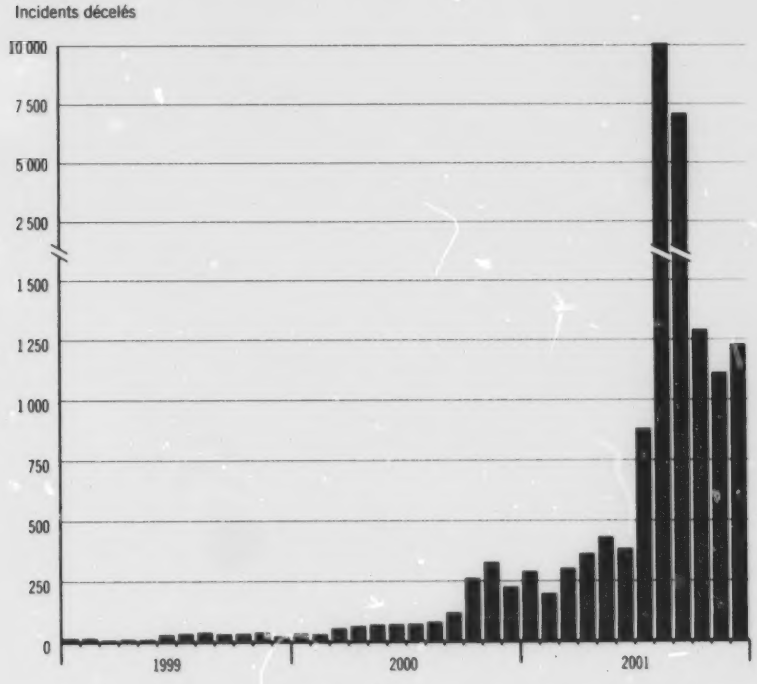
Note : Le Centre compile le nombre de cyberincidents décelés et signalés par des tierces parties.

Source : CERT Coordination Center (États-Unis)

3.18 Même si nous ne disposons pas d'autres données portant précisément sur les systèmes gouvernementaux, la tendance à la hausse du nombre de cyberincidents constatée au Canada (voir la pièce 3.2) se compare à la tendance observée aux États-Unis. Selon les données de CanCERT, un service qui surveille et signale les cyberincidents au Canada, 10 000 incidents ont eu lieu en août 2001 et 7 000, en septembre 2001; les données pour ces deux mois dominent totalement les statistiques de l'année entière (voir la pièce 3.3). Dans un contexte de sensibilisation accrue à la sécurité nationale, les organismes d'exécution de la loi et le public accordent désormais beaucoup plus d'importance aux cyberalertes et aux préoccupations liées à la sécurité des TI.

3.19 Les reportages sur les cyberattaques et l'augmentation phénoménale du nombre de cyberincidents signalés indiquent que les cybermenaces sont une réalité et représentent un danger croissant pouvant occasionner des dommages importants au sein d'un organisme. Qui plus est, étant donné que les systèmes d'information font partie de l'infrastructure essentielle du pays, les cyberattaques font partie des menaces terroristes à la sécurité nationale. La sécurité des TI constitue par conséquent une importante priorité et une grande responsabilité de gestion.

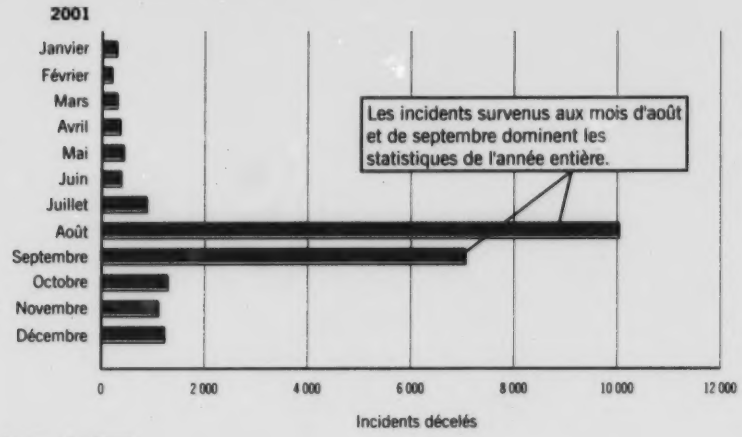
Pièce 3.2 Cyberincidents au Canada de 1999 à 2001



Note : Au Canada, CanCERT surveille les cyberincidents et compile le nombre d'incidents qu'il a décelés.

Source : CanCERT

Pièce 3.3 Cyberincidents au Canada en 2001



Source : CanCERT

Objet de la vérification

3.20 La vérification avait pour objectif d'évaluer le cadre de sécurité des technologies de l'information mis en place au sein du gouvernement afin de protéger les ressources d'information et d'assurer la prestation fiable et ininterrompue des services électroniques aux Canadiens. Nous avons examiné le cadre de sécurité des TI à l'échelle gouvernementale ainsi que les pratiques connexes de quatre ministères ou organismes. Les ministères choisis ne devaient pas constituer un échantillon représentatif, mais donner une meilleure idée des pratiques de sécurité des TI au sein du gouvernement.

3.21 Nous avons interviewé le personnel des organismes qui jouent un important rôle directeur dans le domaine de la sécurité des TI à l'échelle gouvernementale et passé en revue des documents et des dossiers connexes. Dans les quatre ministères, nous avons eu des entretiens avec les employés exerçant des responsabilités liées à la sécurité et/ou aux TI. Nous avons soumis les réseaux de quelques ministères à des tests techniques à distance.

3.22 La section intitulée À propos de la vérification, à la fin du chapitre, présente des détails additionnels sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Cadre à l'échelle de l'administration fédérale

3.23 Au même titre que les autres questions importantes qui touchent tous les ministères et organismes, la sécurité des TI exige un bon cadre de régie, qui définit les responsabilités en matière de leadership, précise les rôles des divers organismes responsables et de chaque ministère, et établit les liens redditionnels. La Politique du gouvernement sur la sécurité (PGS) présente le cadre de régie pour tous les aspects de la sécurité, y compris la sécurité des TI.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de la Politique, dont les dispositions s'appliquent à tous les ministères et organismes.

3.24 La Politique du gouvernement sur la sécurité et les directives qui s'y rattachent se subdivisent en trois niveaux. La politique de sécurité globale occupe le niveau supérieur. Elle prescrit les exigences concernant la protection du personnel et des biens du gouvernement, ainsi que les rôles et les responsabilités des organismes responsables. Le deuxième niveau présente les normes et les pratiques opérationnelles en matière de sécurité, et le troisième niveau définit les normes et les pratiques techniques à ce chapitre.

Mise à jour complète de la Politique du gouvernement sur la sécurité

3.25 La première version de la Politique du gouvernement sur la sécurité est entrée en vigueur en 1986, et elle a été révisée en 1994. Depuis 1994, les technologies de l'information ont fait d'énormes progrès. Au Canada, l'utilisation d'Internet et de diverses applications est devenue un phénomène important. Pour respecter l'engagement qu'il a pris de devenir le gouvernement le plus branché avec ses citoyens, le gouvernement fédéral a lancé le projet Gouvernement en direct afin d'offrir ses services dans Internet. Cette évolution n'est pas sans nouveaux risques et défis pour la sécurité. En outre, à la fin des années 1990, le gouvernement a commencé à définir l'infrastructure essentielle du Canada. Les responsables de la révision de la PGS en 1994 n'avaient pas envisagé toutes ces questions liées à la sécurité des TI.

Gouvernement en direct — Projet du gouvernement du Canada, dont l'objectif est d'assurer la prestation en direct des services à la population canadienne.

3.26 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a reconnu que la Politique ne couvrait pas suffisamment les questions courantes liées aux technologies de l'information et à l'infrastructure essentielle. En avril 2000, il a amorcé un examen complet de la Politique, en quatre étapes. La première étape consisterait à déceler les lacunes de la Politique en vigueur. La deuxième étape viserait à formuler des recommandations sur la portée de la révision afin de combler les lacunes et à apporter les changements préconisés. La troisième étape consisterait en une présentation au Conseil du Trésor aux fins de l'approbation de la version révisée de la Politique, et la quatrième étape viserait à communiquer la version révisée de la Politique et les normes connexes et à en assurer la mise en œuvre.

3.27 Après avoir mené un sondage auprès des ministères et des organismes, le Secrétariat a répertorié les lacunes de la Politique de 1994, tâche qu'il a achevée en juin 2000. La deuxième étape a fait appel à une centaine de participants, de tous les secteurs du gouvernement, qui ont siégé à des groupes de travail et à des comités. En novembre 2000, ils ont recommandé que la version révisée de la politique sur la sécurité couvre les sujets suivants :

- les exigences concernant la sécurité des TI à l'échelle gouvernementale, pour protéger les systèmes interconnectés et assurer la prestation électronique sécurisée des services à la population canadienne;
- la disponibilité et l'intégrité de l'information et des systèmes de TI;
- un cadre de régie clair prévoyant le contrôle accru de la Politique et une surveillance renforcée de la part de la haute direction;

- une présélection de sécurité améliorée et une protection accrue du personnel contre les menaces et les actes de violence.

Des ébauches de la Politique ont été mises en circulation au sein des ministères et des organismes. Les consultations se sont terminées en octobre 2001. Le Conseil du Trésor a donné son aval à la version révisée de la Politique et l'a approuvée le 6 décembre 2001. La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité est entrée en vigueur le 1er février 2002.

Le cadre de régie pour la sécurité des technologies de l'information au sein du gouvernement est défini dans la version révisée de la Politique

3.28 Le document principal de la Politique de 1994 fait très peu allusion à la sécurité des TI. Plus précisément, on ne définit pas le cadre de régie pour la sécurité des TI à l'échelle du gouvernement. Les administrateurs généraux étaient chargés d'assurer la protection des employés et des biens de leur ministère, mais la responsabilité de la sécurité des TI à l'échelle de l'administration fédérale était limitée. L'examen de la Politique en 2000 a fait ressortir cette lacune, et on a recommandé qu'elle soit comblée dans le cadre du processus de révision.

3.29 La version de la Politique de 2002 tient toujours les administrateurs généraux responsables de la mise en œuvre de la Politique et de la protection des employés et des biens qui relèvent de leur compétence. Nous avons remarqué que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait un rôle de leadership précis dans le domaine de la sécurité des TI à l'échelle de l'administration fédérale. Parmi ses responsabilités, mentionnons l'élaboration et la mise à jour de la Politique, l'établissement d'une orientation stratégique, le leadership et la prestation de conseils, ainsi que la surveillance de la mise en œuvre de la Politique et la présentation de rapports au Conseil du Trésor sur son application et l'état de la sécurité au gouvernement.

3.30 Le personnel du Secrétariat a fait savoir qu'il avait l'intention de recourir aux groupes de travail et aux comités qui ont élaboré la Politique de 2002 pour préparer des directives et des conseils sur les questions liées à la sécurité des TI. La structure proposée prévoit un comité consultatif de la politique sur la sécurité, un comité de coordination de la politique et plusieurs groupes de travail s'occupant de la sécurité.

3.31 Dans la version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité, les rôles et les responsabilités des dix ministères et organismes qui jouent un rôle d'organisme responsable en matière de sécurité ont été mis à jour. Outre les trois organismes responsables que nous avons interviewés — la Gendarmerie royale du Canada, le Centre de la sécurité des télécommunications et le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile — les dix ministères et organismes en question comptent le Service canadien du renseignement de sécurité, le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

3.32 Le cadre de régie pour la sécurité des TI, qui est défini dans la version révisée de la Politique, comble une importante lacune de la Politique de 1994. Il précise le leadership et le soutien requis pour instaurer et conserver des pratiques efficaces en matière de sécurité des TI au gouvernement. Qui plus est, il traite précisément de l'importance que revêt la sécurité des TI pour la sécurité globale au sein du gouvernement. La sécurité des TI comporte plusieurs objectifs, dont la protection de la confidentialité, de l'intégrité et de la disponibilité des ressources d'information — tous des éléments importants pour les opérations gouvernementales. Le cadre de régie défini dans la version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002 est un point de départ important; il répond à nos attentes car il prévoit un leadership et un soutien adéquats pour assurer une sécurité des TI cohérente et rentable à l'échelle de l'administration fédérale.

Il faut accélérer la mise à jour des normes et des pratiques liées à la sécurité des technologies de l'information

3.33 La Politique du gouvernement sur la sécurité comporte trois niveaux. Le niveau supérieur fournit le cadre obligatoire et s'appuie sur les normes opérationnelles et techniques des deux autres niveaux. Les énoncés de politique se rapportent aux exigences de base en matière de sécurité, auxquelles les ministères et les organismes doivent satisfaire, c'est-à-dire des normes minimales. Selon la version révisée de la Politique, le Secrétariat peut approuver la mise à jour des normes opérationnelles sans obtenir l'autorisation préalable du Conseil du Trésor.

3.34 Nous nous attendions à ce que les normes et les pratiques opérationnelles et techniques liées à la sécurité des TI soient tenues à jour et à ce qu'elles correspondent aux niveaux actuels de risques et de menaces pour la sécurité des TI.

3.35 Les normes opérationnelles en vigueur pour la sécurité des TI ont été publiées en 1994 et la dernière mise à jour date de 1995. Les normes et les pratiques en question ne précisent pas les exigences liées à la protection contre les risques et les menaces qui découlent de l'interconnectivité et de l'utilisation croissantes d'Internet au gouvernement. La *Norme de sécurité technique dans le domaine de la technologie de l'information*, publiée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en 1997, constitue actuellement un ensemble d'exigences de troisième niveau de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Ces normes ont été élaborées avant que le projet Gouvernement en direct soit lancé, et elles ne sont pas à jour.

3.36 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de diriger et de coordonner la mise à jour des normes opérationnelles et techniques relatives à la sécurité des TI. Pendant la vérification, nous avons constaté que le Secrétariat avait commencé à s'attaquer aux lacunes décelées dans les normes et pratiques de sécurité des TI, dans le cadre de la révision de la Politique de 1994. Néanmoins, il s'est ensuite occupé surtout à terminer le document de politique de premier niveau, si bien que les travaux concernant les normes et les pratiques ont peu progressé.

3.37 Nous avons demandé à consulter les plans et le calendrier du Secrétariat pour la mise à jour des normes de 1995 et de 1997. À la fin de notre vérification, ces plans et ce calendrier n'étaient pas encore terminés. Quant aux plans de communication et de mise en œuvre de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002, ils étaient toujours en cours d'élaboration.

3.38 Des normes opérationnelles et techniques à jour sont essentielles à la sécurité des TI au sein du gouvernement. Elles constituent les exigences de base et sont le fondement de la prise de mesures cohérentes pour la sécurité des TI dans l'ensemble de l'administration fédérale. De plus, elles sont un moyen de contrôler et de surveiller les pratiques de sécurité. Nous avons constaté que certains éléments des normes opérationnelles de 1995 ne sont pas entièrement compatibles avec la version révisée de la Politique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés qu'il a mis l'accent sur un certain nombre de grands projets pour soutenir Gouvernement en direct. Ces projets permettent d'élaborer certaines normes de sécurité et, une fois achevés, ils contribueront à offrir un milieu sûr pour la prestation de services en direct à la population canadienne.

3.39 Les ministères et les organismes doivent connaître les exigences de base pour déterminer les mesures de sécurité à prendre et les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. L'absence de normes opérationnelles et techniques à jour nuira à l'efficacité de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002. Il est donc important d'accélérer la mise à jour de ces normes.

3.40 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait accélérer l'élaboration d'exigences de base pour la sécurité des technologies de l'information afin de soutenir la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002. Il devrait envisager d'accorder la priorité à diverses exigences en matière de sécurité et de mettre à jour les normes selon leur pertinence.

Réponse du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor convient qu'il est nécessaire d'accélérer l'élaboration de normes pour la sécurité des technologies de l'information afin de soutenir la Politique du gouvernement sur la sécurité et il s'y engage dans la mesure où il dispose de ressources à cette fin. Le Secrétariat pense aussi qu'il fallait, avant que l'on puisse élaborer des normes pour la sécurité afin de répondre aux besoins du gouvernement dans son ensemble et des ministères, achever la plupart des travaux entrepris au cours des dernières années dans le cadre du projet Gouvernement en direct — par exemple la conception de l'Infrastructure à clés publiques, le Programme d'architecture fédérée et la Voie de communication protégée — et effectuer l'examen détaillé des questions liées à la sécurité des TI qui a mené à la refonte de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Cette approche est conforme à la documentation publiée dans les secteurs privé et public, qui recommande d'utiliser des plans d'architecture au niveau de l'entreprise pour l'élaboration des normes, des exigences de base au niveau du réseau et de la politique de sécurité globale.

Contrôle et surveillance

3.41 Lors de la vérification, c'étaient la Politique du gouvernement sur la sécurité de 1994 et les normes opérationnelles de 1995 sur la sécurité des TI qui étaient en vigueur. La version révisée de la Politique n'a pris effet qu'en février 2002, alors que notre vérification était terminée. Nous avons mené notre vérification en regard des exigences de contrôle de la Politique de 1994 et examiné les dispositions révisées relatives au contrôle et à la surveillance. Dans les deux cas, nous nous attendions à ce que les pratiques de sécurité des TI soient contrôlées et évaluées, et à ce que des mesures correctives soient prises au besoin.

Le contrôle et la surveillance à l'échelle de l'administration fédérale ont fait défaut

3.42 Un contrôle permanent et des rapports périodiques permettent d'informer la direction de la pertinence et du bien-fondé des mesures prises pour assurer la sécurité des systèmes de TI et de l'information qu'ils contiennent.

3.43 La Politique de 1994 obligeait les ministères et les organismes à effectuer, au moins une fois tous les cinq ans, des vérifications internes portant sur la sécurité des TI. Les normes opérationnelles de 1995 appuyaient cette exigence. Les vérifications internes devaient porter sur l'efficacité des mesures de sécurité des TI et sur la conformité à la Politique et aux normes opérationnelles connexes. Les ministères et les organismes devaient soumettre leurs rapports de vérification interne au Secrétariat du Conseil du Trésor.

3.44 Nous avons cherché les rapports de vérification interne sur la sécurité des TI présentés au Secrétariat au cours des cinq dernières années. Des quelque 90 ministères et organismes assujettis à la Politique du gouvernement sur la sécurité, seulement 10 avaient présenté des rapports. La majorité des ministères (à peu près 90 p. 100) avaient omis de se conformer à cette exigence de la Politique.

3.45 Nous n'avons trouvé aucune information prouvant que le Secrétariat avait exercé un suivi pour s'assurer que des vérifications internes sur la sécurité des TI étaient effectuées régulièrement. En outre, aucune indication ne laissait entendre que le Secrétariat avait examiné et analysé les résultats des dix rapports qui lui avaient été soumis, de façon à s'informer de l'état de la sécurité des TI dans ces ministères et organismes.

3.46 La Politique de 1994 et les normes relatives à la sécurité des TI exigeaient également que les ministères et les organismes demandent à la GRC d'examiner, au moins une fois tous les cinq ans, leurs pratiques de sécurité des TI. Qui plus est, les examens de la GRC devaient être effectués encore plus fréquemment lorsque les systèmes d'information contenaient une information classifiée ou des renseignements considérés comme extrêmement délicats.

3.47 Nous avons constaté que, depuis 1996, seulement 14 ministères et organismes avaient demandé à la GRC d'examiner leurs pratiques de sécurité des TI. Environ 85 p. 100 des ministères assujettis à la Politique avaient omis de se conformer à cette exigence.

3.48 La Politique de 1994 exigeait qu'à la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor, la GRC lui présente un rapport sur l'état de la sécurité des TI au gouvernement, rapport que la GRC devait préparer en s'appuyant sur ses examens. La dernière fois que la GRC a présenté un tel rapport remonte à 1995. Le Secrétariat n'a plus formulé ce genre de demande depuis.

3.49 La portée des lacunes décelées ne se limite pas à la non-conformité à la politique gouvernementale. Faute de rapports de vérification interne ministériels et de rapports préparés par la GRC, le gouvernement ne disposait pas de l'information requise pour évaluer l'état global de la sécurité des TI. Sans cette information, il n'était pas en mesure d'assurer un contrôle et une surveillance efficaces de la sécurité des TI dans l'ensemble des ministères.

Les dispositions révisées n'exigent pas de surveillance en temps opportun

3.50 La Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002 apporte un certain nombre de changements aux exigences concernant le contrôle et la surveillance. En effet, le Secrétariat est désormais chargé de surveiller la mise en œuvre de la Politique et de déterminer l'état de la sécurité au sein du gouvernement, y compris la sécurité des TI, et d'en rendre compte au Conseil du Trésor.

3.51 Selon la version révisée de la Politique, les ministères et les organismes doivent surveiller activement leurs programmes de sécurité, effectuer des vérifications internes et communiquer les résultats au Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, l'obligation de mener une vérification interne au moins une fois tous les cinq ans a été supprimée. La Politique ne définit pas clairement la notion de « surveillance active ». Des normes opérationnelles doivent encore être mises à jour et aucune autre directive n'est fournie.

3.52 Le principal document de politique ne rend plus la GRC responsable des examens de la sécurité des TI au sein des ministères et des organismes. À titre de mesure préventive contre les menaces à la sécurité, les ministères sont tenus de faire évaluer régulièrement leurs programmes et leurs pratiques de sécurité par un organisme indépendant. Là encore, il n'existe plus d'exigence quant à la fréquence minimale de ces évaluations indépendantes.

3.53 Étant donné l'importance de la sécurité des TI et l'incidence éventuelle des menaces à celle-ci, nous nous attendions à ce que la surveillance soit renforcée à l'issue de la révision de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Ce n'est toutefois pas le cas.

3.54 La majorité des ministères et organismes ont omis de se conformer à l'exigence établie en vertu de la Politique de 1994 quant à la fréquence minimale des vérifications internes et des examens par la GRC portant sur la sécurité des TI. Maintenant qu'on ne précise plus la fréquence minimale des vérifications et des évaluations indépendantes, il est moins sûr que les pratiques de sécurité des TI dans les ministères et les organismes soient suffisamment contrôlées.

3.55 Qui plus est, un grand nombre de ministères et d'organismes font face au défi consistant à s'assurer que leurs services de vérification interne possèdent la capacité et l'aptitude à se conformer à la Politique de vérification interne adoptée récemment. Dans le passé, la GRC offrait gratuitement un service d'examen de la sécurité des TI aux ministères et aux organismes; seuls le temps supplémentaire et les frais de déplacement étaient facturés. Les évaluations de la sécurité des TI par des tierces parties seront en concurrence avec d'autres priorités des ministères en ce qui a trait à leur financement, car aucuns fonds additionnels n'ont été octroyés aux ministères ou organismes pour la mise en œuvre de la Politique de 2002.

3.56 Dans le cadre de la surveillance globale, le Secrétariat est tenu de produire un rapport de mi-parcours au Conseil du Trésor pour l'informer de l'efficacité de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Étant donné que la Politique vient d'entrer en vigueur, le Secrétariat n'est pas tenu de présenter un rapport avant l'été 2004.

3.57 Au sein d'une organisation aussi vaste et diversifiée que le gouvernement du Canada, il n'est pas déraisonnable de mettre à jour tous les 24 mois l'information sur l'état de la sécurité des TI. Néanmoins, depuis la révision de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 1994, le contrôle et la surveillance à l'échelle de l'administration fédérale ont été limités. En conséquence, l'information de base sur l'état de la sécurité des TI à l'échelle du gouvernement est limitée.

3.58 Faute d'information suffisante, il est difficile de repérer les éventuelles lacunes concernant la sécurité de l'infrastructure des TI au sein du gouvernement. Il est également difficile de déterminer la mesure dans laquelle la politique sur la sécurité des TI, ainsi que les normes et les directives connexes, sont suffisantes et pertinentes. Qui plus est, il faudra absolument disposer de données de base convenables pour mesurer les progrès réalisés au fil du temps dans les pratiques utilisées au sein du gouvernement pour assurer la sécurité des TI.

3.59 Les hauts fonctionnaires reconnaissent l'importance que revêt la sécurité des TI. Les systèmes et les ressources d'information sont une importante composante de l'infrastructure essentielle du pays. En outre, la sécurité des TI est un enjeu de taille qui s'inscrit dans le projet Gouvernement en direct, lequel a pour objectif de brancher les Canadiens et de leur offrir des services en direct. Nous craignons que l'information de base sur l'état de la sécurité des TI au sein du gouvernement ne soit pas disponible ou communiquée avant 2004.

3.60 **Recommandation.** Le gouvernement devrait recueillir et analyser de l'information sur la sécurité des technologies de l'information au sein des ministères et des organismes afin d'évaluer, plus tôt que ne l'exige actuellement la politique sur la sécurité, l'état de la sécurité à l'échelle de l'administration fédérale. Cela permettra :

- d'établir des priorités en ce qui a trait à l'élaboration de directives concernant les normes et les pratiques;

- d'établir une base de référence pour déterminer les améliorations qui s'imposent et évaluer les progrès ultérieurs;
- de s'attaquer aux principales lacunes suffisamment tôt pour soutenir le projet Gouvernement en direct.

Le gouvernement devrait également songer à préciser, dans sa politique sur la sécurité, la fréquence à laquelle devraient être effectuées les vérifications internes et les évaluations indépendantes des pratiques de sécurité des TI.

Réponse du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) approuve cette recommandation dans l'ensemble. Au moment de la refonte de la Politique du gouvernement sur la sécurité, le SCT a tenu de vastes consultations auprès des ministères et des organismes sur les capacités et les exigences ministérielles en matière de sécurité des TI et convient qu'il est souhaitable de recueillir l'information de manière plus systématique. En février 2001, le gouvernement a créé le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) qui constituera une capacité centrale pour les stratégies de surveillance et correctives « en temps réel » concernant les atteintes à la sécurité des TI au niveau des réseaux et du ministère. De plus, le SCT commence à élaborer de nouveaux outils d'évaluation que les ministères pourront utiliser pour évaluer et surveiller de manière continue la sécurité des TI et les pratiques de gestion de la sécurité. Le SCT estime, cependant, que les ministères sont les mieux placés pour déterminer quand et à quelle fréquence il y a lieu de faire des vérifications internes et des évaluations indépendantes de la sécurité des TI, comme il est indiqué dans la Politique révisée du gouvernement sur la sécurité.

Soutien à l'échelle de l'administration fédérale

La révision de la Politique a permis de combler des lacunes et d'éliminer le chevauchement dans les rôles de soutien

3.61 Dans le cadre de régie, la Politique de 2002 énonce les responsabilités des dix ministères et organismes qui jouent un rôle de chef de file en matière de sécurité.

3.62 La Politique attribue les mêmes responsabilités à un certain nombre de ministères et organismes directeurs qui ont toujours apporté un soutien au chapitre la sécurité des TI. Par exemple, la GRC est toujours chargée de fournir des conseils sur la façon de mener des examens, des inspections et des vérifications de la sécurité des TI.

3.63 La Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002 a permis de régler les problèmes de double emploi qui existaient dans la Politique de 1994. Selon la version révisée de la Politique, la GRC est le seul organisme chargé de fournir des conseils sur le processus d'évaluation de la menace et des risques. Les rôles en matière de formation et de sensibilisation ont aussi été clarifiés. La GRC prépare des programmes de formation et de sensibilisation aux TI et les offre aux utilisateurs des systèmes et au personnel de soutien technique ainsi qu'aux agents chargés de la sécurité des TI. Le Centre de la sécurité des télécommunications est pour sa part chargé de la formation technique et spécialisée dans des domaines comme la sécurité des

Évaluation de la menace et des risques — Processus permettant à un organisme d'établir la valeur d'une application et d'évaluer les risques inhérents qu'elle présente en matière de sécurité.

communications, la vulnérabilité des réseaux et d'autres mesures de protection techniques. Qui plus est, la Politique révisée clarifie les responsabilités respectives de plusieurs organismes directeurs représentant le gouvernement fédéral au sein de comités nationaux et internationaux œuvrant dans le domaine de la sécurité.

Plan de continuité des opérations — Plan prévoyant la reprise des opérations essentielles après la perte ou la détérioration sérieuse des installations d'un organisme ou des conditions de travail.

3.64 La Politique énonce également les nouvelles responsabilités en matière de soutien. Par exemple, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile est le centre qui reçoit les comptes rendus des ministères sur les menaces réelles ou imminentes, et il donne des alertes et des avis aux ministères et aux organismes. Dans son rôle de soutien, le Bureau fournit des conseils sur l'établissement et la tenue de plans de continuité des opérations.

Certains rôles de soutien demandent davantage de temps pour devenir pleinement efficaces

3.65 De nombreux rôles de soutien définis dans la version révisée de la Politique sont exercés depuis un certain temps déjà. Les organismes conseils ont déjà les capacités requises pour fournir ce soutien et sont en mesure de le faire. Voici quelques exemples :

- le Centre de la sécurité des télécommunications évalue l'équipement cryptographique et accrédite les installations d'essai et d'évaluation du secteur privé;
- le Service canadien du renseignement de sécurité mène des enquêtes sur les menaces à la sécurité nationale et les analyse;
- la GRC élabore des technologies pour la sécurité des TI et des mesures pour contrer la cybercriminalité.

3.66 Ce n'est que récemment que l'on a attribué certains rôles de soutien. Par exemple, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile est un nouvel organisme qui a vu le jour en février 2001, et qui a pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre une méthode globale afin de protéger l'infrastructure essentielle du Canada. Il exerce plusieurs nouvelles fonctions, essentielles à l'appui de la sécurité des TI au gouvernement. Outre les fonctions déjà décrites, le Bureau aide les ministères et les organismes à évaluer la vulnérabilité de leurs réseaux informatiques et il offre des conseils sur la protection des systèmes d'information et des infrastructures essentielles aux activités gouvernementales. Ce nouvel organisme a déterminé et obtenu les ressources dont il a besoin pour remplir son mandat, mais il lui faudra du temps avant de pouvoir apporter un soutien total en sa qualité d'organisme responsable en matière de sécurité. Le Bureau doit notamment recruter des employés spécialisés. Dans son rôle de soutien, il dépend en grande partie de l'efficacité de la coordination et de la coopération avec les ministères et les organismes, mais il faudra du temps pour y parvenir.

3.67 Le partage des bonnes pratiques aide les ministères et les organismes à prendre connaissance des solutions adoptées par d'autres ministères en matière de sécurité et leur permet de tirer parti de l'expérience de ces ministères en regard de ces solutions. Le gouvernement dispose d'un certain nombre de mécanismes pour partager l'information sur la sécurité des TI et il

arrive que les participants en profitent pour partager les pratiques et les solutions. Toutefois, la version révisée de la Politique ne définit aucun rôle de soutien en ce qui touche l'acquisition de bonnes pratiques en matière de sécurité des TI ou leur partage et leur promotion au sein de l'administration fédérale.

3.68 La Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002 ne prévoit pas l'évaluation de la fonction de soutien. Selon nous, il est utile d'examiner la pertinence du soutien offert par les organismes responsables en matière de sécurité, de façon que le gouvernement puisse cibler des efforts et des investissements supplémentaires, au besoin, pour améliorer le soutien aux ministères et aux organismes.

3.69 **Recommandation.** Le gouvernement devrait planifier un examen du soutien que fournissent les organismes responsables en matière de sécurité des TI afin d'en déterminer la pertinence et, le cas échéant, d'améliorer ce soutien. De plus, le gouvernement devrait explorer et définir des moyens d'acquérir et de partager les bonnes pratiques en matière de sécurité des TI au sein des ministères et des organismes.

Réponse du gouvernement. Le budget du 10 décembre 2001 prévoyait d'importants investissements, destinés aux organismes responsables en matière de sécurité, pour un large éventail de projets liés à la sécurité, y compris la sécurité des TI; pour sa part, la Politique du gouvernement sur la sécurité précise leurs rôles et responsabilités. Le gouvernement reconnaît qu'il est nécessaire de trouver et de définir des moyens de mieux déterminer et de mieux communiquer aux ministères et organismes les meilleures pratiques de sécurité des TI. Les programmes éducatifs et les activités d'apprentissage offerts par la Gendarmerie royale du Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications (y compris le symposium international annuel du Centre) jouent un rôle important en ce qui concerne la sécurité du gouvernement, les TI et les programmes. Ils complètent le choix très varié de cours et de conférences offerts par le secteur privé et les associations professionnelles. En outre, le BPIEPC nouvellement créé a déjà montré qu'il s'acquitte de sa responsabilité en diffusant l'information la plus récente sur les menaces, les tendances et les meilleures pratiques au moyen de conférences téléphoniques régulières, de services offerts sur son site Web et d'alertes ponctuelles. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à préparer des plans pour un répertoire des meilleures pratiques recommandées de même qu'un portail de sécurité des TI afin de faciliter l'échange régulier d'information entre les ministères et les organismes.

La régie et la gestion des risques dans les ministères

3.70 Nous nous sommes penchés sur les questions de sécurité des TI à l'échelle du gouvernement, mais nous avons également examiné les pratiques de sécurité des TI dans quatre ministères et organismes, à savoir Pêches et Océans Canada, Développement des ressources humaines Canada (DRHC), Industrie Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

3.71 Ces quatre entités présentent divers milieux opérationnels. À DRHC et à Industrie Canada, la gestion des infrastructures technologiques est centralisée tandis qu'à Pêches et Océans Canada, l'approche est

décentralisée. La Commission nationale des libérations conditionnelles a conclu un partenariat stratégique avec Service correctionnel Canada, et elle utilise les systèmes de réseaux et les opérations informatiques de celui-ci.

3.72 Notre examen avait pour objectif de donner un aperçu des pratiques actuelles de sécurité des TI au gouvernement (consulter la partie intitulée À propos de la vérification). Il ne visait pas à tirer des conclusions au niveau ministériel ou gouvernemental, et nous n'avons tiré aucune conclusion de cet ordre.

Il faut mettre à jour les politiques et améliorer la mise en œuvre du cadre de régie à l'échelle ministérielle

3.73 Une politique globale sur la sécurité des technologies de l'information établit le cadre qui permet d'assurer une protection adéquate des ressources d'information et de l'infrastructure technologique. Étant donné la rapide évolution des technologies de l'information, nous nous attendions à ce que des politiques et des normes sur la sécurité des TI soient non seulement élaborées, mais tenues à jour.

3.74 La Politique du gouvernement sur la sécurité ainsi que les normes opérationnelles et techniques connexes établissent les exigences minimales que les ministères et les organismes doivent respecter. Ceux-ci sont tenus de s'appuyer sur ces normes de base pour élaborer leurs propres politiques, qui répondent aux besoins de sécurité particuliers de leurs activités.

3.75 Les quatre ministères que nous avons examinés se sont dotés de politiques sur la sécurité des TI. DRHC a utilisé la Politique du gouvernement sur la sécurité et les normes connexes pour élaborer ses propres politiques et normes sur la protection contre les menaces visant ses ressources d'information et ses activités. Nous avons constaté que les politiques avaient été actualisées et que des efforts étaient déployés pour les tenir à jour.

3.76 Les trois autres ministères utilisent essentiellement la Politique du gouvernement sur la sécurité et les normes connexes. Leurs dirigeants ont trouvé cette politique et les normes acceptables pour leur organisme, mais nous n'avons trouvé aucun document ni analyse étayant cette décision. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la dernière mise à jour de la Politique du gouvernement sur la sécurité effectuée avant février 2002 remonte à 1994, et l'élaboration des normes est antérieure à de nombreux développements qui ont récemment touché l'utilisation d'Internet. Industrie Canada et Pêches et Océans Canada publient tous les deux des bulletins sur des questions précises concernant la sécurité des TI. Toutefois, ces bulletins sont préparés de façon ponctuelle. Ils pourraient ne pas avoir une portée suffisante pour constituer, avec les politiques et les normes sur la sécurité, une série complète et à jour de politiques et de normes. Nous avons également remarqué que les ministères avaient repéré des lacunes dans la politique, mais n'avaient pas encore pris de mesures pour les combler.

3.77 En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, les administrateurs généraux sont responsables de la sécurité dans leur sphère de compétence. La Politique exige également que chaque ministère et que chaque organisme nomme un agent de sécurité ministériel ainsi qu'un coordonnateur de la sécurité des TI.

3.78 Nous avons constaté que les quatre ministères avaient nommé des coordonnateurs de la sécurité des TI qui, dans une certaine mesure, entretiennent des liens hiérarchiques avec les agents de sécurité ministériels. Toutefois, ce n'est qu'à Industrie Canada et à DRHC que les coordonnateurs ont défini des rôles et des responsabilités visant à faciliter l'élaboration, la mise en œuvre et le respect des politiques sur la sécurité des TI.

3.79 À Pêches et Océans Canada, le coordonnateur de la sécurité des TI est chargé d'élaborer le programme de sécurité des TI pour le Ministère. Néanmoins, ce coordonnateur a des pouvoirs limités pour en assurer le respect. Nous avons constaté que la conformité à la politique dans la région du Pacifique du Ministère était sélective. Par exemple, il a mis en œuvre certains aspects de la politique portant sur les mots de passe pour accéder aux réseaux, sans toutefois exiger que ces mots de passe soient changés tous les 90 jours. Il se pourrait que le Ministère ait des raisons justifiant cette omission, mais elles n'étaient pas consignées, et nous ne voyons aucune raison de ne pas suivre la procédure régulière.

3.80 La Commission nationale des libérations conditionnelles a conclu un partenariat stratégique avec Service correctionnel Canada, et elle utilise les réseaux et les opérations informatiques de celui-ci. L'efficacité de son programme de sécurité des TI dépend donc de son partenaire. Selon cette entente de partenariat, Service correctionnel Canada est appelé à gérer des données délicates de la Commission concernant les libérations conditionnelles. Nous avons remarqué que la Commission n'a pas fait part à son partenaire de ses exigences en matière de sécurité des TI ni cherché à obtenir l'assurance que ses ressources d'information étaient suffisamment protégées.

Les évaluations des risques tendent à n'avoir qu'un seul objectif

3.81 Les responsables de la sécurité des TI admettent depuis longtemps que les pratiques de sécurité des TI sont liées à la gestion des risques. Il n'est ni faisable ni rentable d'éliminer tous les risques ou toutes les menaces pesant sur les ressources d'information. Qui plus est, comme toute priorité, la sécurité des TI a des ressources limitées; les évaluations des risques facilitent l'affectation des ressources aux activités qui la justifient. Nous avons par conséquent examiné, dans les quatre ministères, les procédés et les pratiques qui servaient à déceler, à évaluer et à gérer les risques. Nous nous sommes renseignés sur leurs plans de continuité des opérations, qui leur permettraient de poursuivre leurs activités en cas d'interruption des opérations courantes pour une raison quelconque, notamment une panne ou la non-disponibilité des systèmes d'information.

3.82 La Politique du gouvernement sur la sécurité de 1994 a établi que les nouveaux systèmes devaient faire l'objet d'une analyse de sensibilité et d'une évaluation de la menace et des risques (EMR), en mettant l'accent tout particulièrement sur la sécurité des TI. De plus, la GRC a élaboré, à l'intention des ministères et des organismes, des lignes directrices sur la façon d'effectuer des EMR.

3.83 Nous avons remarqué que les quatre ministères avaient fait des EMR, mais seulement de façon ponctuelle (consulter également la partie du chapitre qui commence au paragraphe 3.92). Les évaluations ont tendance à porter sur une seule application ou, dans certains cas, sur un changement majeur survenu dans l'infrastructure des TI. Nous n'avons pas été en mesure de trouver une analyse qui avait porté sur les risques et les menaces à la sécurité globale des TI dans les ministères. Les évaluations de la menace et des risques par les ministères se déroulent à différents moments. Il arrive aussi que le milieu opérationnel change en parallèle avec la technologie. Une analyse menée dans une vaste perspective peut mettre en relief des lacunes et un chevauchement des efforts. Elle peut aussi permettre de s'assurer qu'on a bien tenu compte des préoccupations concernant l'incidence sur les activités et la protection des renseignements personnels. En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité et des normes qui s'y rattachent, ou encore selon les politiques de sécurité des TI des quatre ministères, la tenue d'analyses de grande portée n'est pas requise. À notre avis, des analyses périodiques seraient un moyen de renforcer la sécurité des TI au sein des ministères.

3.84 Le plan de continuité des opérations (PCO) est un important outil de gestion des risques qui permet aux ministères de planifier une éventuelle interruption des activités et d'en assurer la reprise. Lorsqu'ils se sont préparés au passage à l'an 2000, la plupart des organismes ont dressé des PCO. Dans notre Rapport de décembre 1999, nous avons recommandé que les ministères mettent ses plans à l'essai et les tiennent à jour.

3.85 Notre vérification a confirmé qu'en 1999, les quatre ministères avaient établi des plans de continuité des opérations pour se préparer au passage à l'an 2000. Toutefois, ils n'ont pas tenu leurs plans à jour. En prévision de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002 et en réponse à une directive publiée après le 11 septembre 2001, les quatre ministères ont amorcé la mise à jour de leurs plans. Nous avons également constaté qu'aucun d'eux n'avait procédé à des essais périodiques de leurs plans de continuité des opérations.

3.86 Pêches et Océans Canada met actuellement à jour sa liste de personnes-ressources et détermine les ressources dont il a besoin pour maintenir son plan de continuité des opérations et le mettre régulièrement à jour. Au cours de l'été 2001, Industrie Canada a mis en place une nouvelle unité opérationnelle à laquelle il a confié son PCO. Le plan englobera plusieurs unités opérationnelles et bureaux du Ministère partout au Canada. DRHC est pour sa part occupé à mettre à jour tous ses PCO locaux et détaillés et à les regrouper en une seule base de données ministérielle.

Les divers plans seront éventuellement réunis pour former un seul plan ministériel. La Commission nationale des libérations conditionnelles a préparé l'ébauche d'un cadre pour la mise à jour de son plan.

Il n'existe pas de programme officiel de formation à des fins de sensibilisation à la sécurité des technologies de l'information

3.87 La formation à des fins de sensibilisation à la sécurité des TI constitue une étape importante dans la mise en œuvre d'un programme de sécurité des TI. Tous les employés doivent en effet comprendre l'aspect délicat de l'information qu'ils traitent, les menaces éventuelles et leur responsabilité consistant à réduire ces menaces au minimum. Un programme de formation à des fins de sensibilisation à la sécurité des TI est un moyen d'aider les employés à comprendre les exigences des politiques de leur ministère sur la sécurité des TI ainsi que l'incidence que la non-conformité peut avoir sur la sécurité de leurs ressources d'information.

3.88 Un plan de formation type comprend les éléments suivants :

- des séminaires et des séances de formation sur la sécurité;
- des documents d'information et des présentations sur la sécurité;
- la publication d'un guide sur la sécurité;
- la diffusion d'information sur le site Web et intranet;
- la distribution de brochures, de vidéos et d'affiches;
- la publication de bulletins et de notes de rappel sur la sécurité;
- l'utilisation d'économiseurs d'écran et de panneaux d'ouverture de session.

3.89 Nous avons remarqué que DRHC s'était doté d'un programme de formation à des fins de sensibilisation à la sécurité, qui englobe la plupart de ces éléments. Les trois autres ministères possèdent certains éléments, mais n'ont pas instauré de programme officiel de formation continue à des fins de sensibilisation.

3.90 Les pratiques que nous avons relevées dans les quatre ministères en matière de régie et d'évaluation des risques à la sécurité des TI reflètent les lacunes éventuelles à ce chapitre dans l'ensemble du gouvernement. À notre avis, il conviendrait de se pencher sur ce problème dans le cadre de la prochaine mise à jour des normes opérationnelles sur la sécurité des TI.

3.91 **Recommandation.** Le gouvernement devrait songer à publier d'autres directives, dans le cadre de la mise à jour des normes de sécurité des technologies de l'information, pour s'assurer que les ministères et les organismes disposent de cadres adéquats pour la régie de la sécurité des TI et la gestion des risques à la sécurité. Les directives devraient notamment inclure la nécessité de mettre les politiques ministérielles à jour, d'effectuer des évaluations générales des risques à intervalles réguliers et d'instaurer un programme officiel de formation pour sensibiliser les employés.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement approuve cette approche, qui est aussi prévue dans la nouvelle version de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Au cours des prochains mois, le Secrétariat du Conseil du Trésor,

en collaboration avec les organismes responsables en matière de sécurité, diffusera la PGS et fera connaître les obligations ministérielles, y compris le besoin de sensibiliser et de former les employés. La GRC offre déjà sur demande des séances de sensibilisation à la sécurité des TI et une formation spécialisée.

La gestion des pratiques de sécurité dans les ministères

La sécurité des technologies de l'information est une question qu'il faut considérer dès le départ

3.92 Dans tout programme de sécurité des TI, une étape primordiale consiste à mettre en place et en œuvre un contrôle efficace des menaces et des risques liés aux TI. Les contrôles préventifs sont plus efficaces lorsque les préoccupations en matière de sécurité sont réglées au début du processus de conception de nouveaux programmes ou de mise au point et de modification des systèmes d'information. En outre, le fait de tenir dûment compte de la sécurité en temps opportun permet de réduire les coûts au minimum à long terme. Dans les quatre ministères, nous nous sommes intéressés aux pratiques qui soutiennent ces principes et à certains contrôles essentiels reposant sur diverses normes de l'industrie relatives à la sécurité des TI.

3.93 La Politique du gouvernement sur la sécurité de 1994 exigeait que l'élaboration des systèmes commence par une analyse de sensibilité d'un système de TI envisagé, suivie d'une évaluation de la menace et des risques afin d'appuyer toutes les grandes décisions en matière d'élaboration des systèmes, en particulier celles portant sur la sécurité. La Politique révisée exige que les ministères certifient et accréditent les systèmes d'information avant leur première utilisation et qu'ils pratiquent une saine gestion de la configuration des systèmes et de leurs dispositifs de protection.

3.94 Notre vérification a montré que les quatre ministères et organismes avaient pris un ensemble de mesures diverses, qui avaient donné des résultats mitigés. Ils ont tous les quatre assujetti certains nouveaux systèmes et certains changements dans l'infrastructure à des évaluations ponctuelles de la menace et des risques à la sécurité. Jusqu'à tout récemment, aucun ne possédait de politique exigeant la conduite d'EMR au début du cycle de mise au point des systèmes. Qui plus est, les ministères n'ont ni défini ni fourni de lignes directrices sur la façon de déterminer si la mise au point d'une application ou un changement dans l'infrastructure est suffisamment important pour justifier une EMR. Les décisions concernant la réalisation d'évaluations étaient subjectives et ponctuelles. En conséquence, la haute direction ne peut avoir la certitude que des évaluations de la menace et des risques ont été effectuées lorsqu'il le fallait et que des contrôles rentables et préventifs ont été envisagés et mis en place dès le début.

3.95 À Industrie Canada, nous avons remarqué qu'une nouvelle politique était entrée en vigueur en juin 2001, et qu'elle rendait obligatoires les évaluations de la menace et des risques (EMR) lors de l'élaboration de chaque nouveau système. Toutefois, un nombre limité d'évaluations ont été menées à ce jour. DRHC, qui est un organisme de grande taille, a effectué de nombreuses EMR portant sur les changements apportés à ses systèmes.

3.96 Nous avons examiné plusieurs évaluations de la menace et des risques pour obtenir de l'information sur les analyses du coût des options, et notamment de l'option proposée, et sur l'acceptation ultérieure des risques résiduels par la direction. Nous n'avons trouvé aucun élément de preuve indiquant que les conséquences financières avaient été prise en considération dans le cadre des EMR, ou que la direction avait approuvé l'option proposée.

3.97 Une pratique de sécurité généralement reconnue consiste à permettre aux employés d'accéder à un système seulement lorsqu'ils doivent le faire pour mener à bien les fonctions qui leur sont confiées. Les contrôles exercés pour prévenir l'accès non autorisé à des applications ou à des systèmes de réseaux consistent notamment à définir et à mettre en place des droits et des permissions d'accès, et à surveiller l'accès via l'authentification des utilisateurs, souvent grâce à des mots de passe.

3.98 Nous avons remarqué que la gestion des permissions d'accès était dispersée dans chacun des ministères, et que les permissions ne faisaient pas l'objet d'examens périodiques. Selon l'opinion générale, et celle des utilisateurs en particulier, un accès moins restreint est plus efficace pour les activités courantes. Lors de la configuration des nouvelles applications, le principe de l'accès en fonction des besoins est souvent appliqué de façon non rigoureuse, un problème que vient aggraver l'utilisation de diverses plates-formes matérielles incompatibles et d'applications ayant évolué avec le temps. En conséquence, les permissions d'accès peuvent être fragmentées selon les applications et les plates-formes technologiques.

Permission d'accès — Mesure dans laquelle une personne ou un appareil peut visualiser, augmenter, modifier ou supprimer les données versées dans un système informatique.

3.99 La gestion des mots de passe n'est pas une activité futile, mais une nécessité. Dans bon nombre de cas, nous avons remarqué que les mots de passe n'avaient pas été changés régulièrement. Dans quelques cas, lorsque les employés quittaient l'organisme ou étaient mutés à de nouveaux postes, les mots de passe qui leur donnaient accès aux systèmes n'avaient pas été changés ou annulés dans de brefs délais. Dans d'autres cas, l'organisme n'exigeait pas que les mots de passe respectent des règles strictes — par exemple des règles établissant un nombre minimal de caractères, exigeant l'utilisation de caractères spéciaux ou interdisant l'utilisation de mots de passe par défaut ou de mots courants. Qui plus est, la plupart des employés possèdent plusieurs mots de passe pour accéder à divers systèmes et applications, ce qui peut les amener à être moins enclins à changer régulièrement leurs mots de passe et à en assurer la confidentialité. À l'issue des résultats de l'un des examens qu'il a menés sur la sécurité, DRHC a amorcé un projet qui vise à rationaliser la gestion des mots de passe au sein de l'organisme, quel que soit l'emplacement ou le système.

Accès à distance — Accès à un système ou à un dispositif réseau à distance, au moyen de lignes téléphoniques ou d'Internet.

3.100 Pêches et Océans Canada n'a pas de politique globale prescrivant une sécurité minimale sur l'accès à distance aux systèmes ministériels, et de nombreux employés ont un accès à distance. Dans un rapport de vérification interne paru en avril 2000, on fait remarquer qu'environ 2 500 employés ont eu accès aux réseaux du Ministère à partir d'emplacements autres que leur bureau. Plus de 1 800 employés se sont branchés aux réseaux en utilisant du matériel informatique n'appartenant pas au Ministère. Le matériel qui

n'appartient pas au Ministère échappe à son contrôle de la configuration et pourrait présenter des risques et une vulnérabilité additionnels pour ses réseaux. La vérification interne a également permis de constater que l'accès à distance différait d'une région à une autre.

3.101 Nous nous sommes rendus dans les bureaux de Pêches et Océans Canada situés dans la région du Pacifique et dans celle de la capitale nationale. Dans la région du Pacifique, nous avons constaté l'absence de politiques ou de procédures sur l'accès à distance. En fait, les employés se branchaient de la même façon aux services en réseau, qu'ils le fassent à distance ou dans leur bureau. Durant nos entretiens avec la direction régionale, celle-ci a admis que l'octroi généralisé de permissions d'accès à distance non seulement accroît les risques d'atteinte à la sécurité des réseaux, mais entraîne aussi des coûts importants. Durant notre visite en décembre 2001, le bureau régional étudiait la possibilité d'élaborer une politique visant à réduire le coût de l'accès commuté sans frais à ses réseaux.

Il faut élargir la portée du contrôle permanent

3.102 Des programmes de sécurité des TI efficaces englobent des contrôles de détection et de prévention. Les contrôles de détection aident à vérifier la mesure dans laquelle les contrôles de prévention fonctionnent comme prévu. Ils permettent de détecter l'accès non autorisé ou les types d'activité inhabituels, pour que des mesures correctives soient prises en temps opportun. Bien souvent, les contrôles de détection prennent la forme d'un contrôle permanent — par exemple le contrôle des journaux d'exploitation, l'installation de dispositifs de détection des intrusions et l'analyse de leurs résultats, et la conduite de ratissages de sécurité pour vérifier la conformité aux politiques. De plus en plus d'outils informatisés sont mis à la disposition de la direction et des agents de sécurité pour analyser le trafic consigné dans les journaux d'exploitation.

3.103 Pendant la vérification, nous nous sommes intéressés aux contrôles de détection des quatre ministères. Nous avons constaté que lors du contrôle des journaux d'exploitation, les ministères avaient tendance à mettre l'accent sur l'utilisation acceptable d'Internet. C'était particulièrement évident dans les trois plus grands ministères, y compris les bureaux régionaux dans lesquels nous nous sommes rendus. Les journaux d'exploitation étaient assujettis à un contrôle permanent pour s'assurer que les employés ne faisaient pas une utilisation abusive des privilèges d'accès à Internet avec les systèmes ministériels. Les trois ministères ont des procédures sur l'utilisation des systèmes à mauvais escient. DRHC a analysé les journaux d'exploitation pour déceler l'accès aux systèmes qui posaient un problème particulier de sécurité pour les gestionnaires de programme, de façon à pouvoir faire le suivi de l'utilisation malveillante ou abusive des données.

3.104 Dans les quatre ministères, nous avons constaté que les agents de sécurité des TI tenaient compte des alertes et faisaient attention aux attaques par des virus informatiques. Les pratiques de sécurité ministérielles comportent notamment des mesures de protection des ressources

d'information. Pendant nos visites dans les régions, nous avons remarqué que deux ministères prenaient des mesures pour parer aux attaques par des virus.

3.105 Toutefois, nous avons décelé des cas où la fonction d'enregistrement du système n'était pas activée. Nous avons aussi relevé des cas où les journaux d'exploitation n'étaient pas analysés systématiquement. Les menaces à la sécurité des technologies de l'information ne viennent pas seulement des employés qui accèdent à des sites Web non indiqués, ou des virus et autres programmes malveillants. Les ministères doivent se doter de mesures de protection contre les attaques externes dont ils seraient la cible particulière et contre l'utilisation malveillante ou la mauvaise conduite à l'interne, que celles-ci soient intentionnelles ou non.

Système de détection des intrusions — Système qui détecte le trafic pouvant présenter une menace et en avertit la direction.

3.106 Les systèmes de détection des intrusions (SDI) sont un contrôle de détection qui facilite le repérage d'un trafic éventuellement malveillant sur les réseaux. En 1999, le Centre de la sécurité des télécommunications a demandé qu'une étude soit menée dans six ministères à l'aide des SDI, afin d'évaluer la menace pesant sur les réseaux. Le Centre en est arrivé à la conclusion que les systèmes d'information gouvernementaux étaient réellement sujets à des menaces provenant de l'extérieur, apparemment de grande envergure et pour lesquelles des moyens d'attaque informatisés avaient été utilisés. En septembre 2000, le Centre a recommandé que les ministères se dotent d'une capacité de détection des intrusions dans les réseaux. Sur les quatre ministères qui ont fait l'objet de notre vérification, seul Industrie Canada a mis en place une certaine capacité à cet égard.

3.107 Un ratissage de sécurité est une inspection visant à s'assurer que les employés suivent les procédures de sécurité. Dans le cadre de ce ratissage, on s'assure notamment que les employés suivent la procédure de fermeture de session lorsqu'ils n'utilisent plus leurs ordinateurs, et qu'à la fin de la journée de travail ils sécurisent leurs ordinateurs et protègent convenablement les supports d'information amovibles. Nous avons constaté que les ministères ne procèdent pas régulièrement à des ratissages de sécurité.

3.108 Assurer une bonne sécurité des TI consiste également à prendre des mesures préétablies visant à réagir aux atteintes à la sécurité et à les signaler. Lorsqu'il y a atteinte à la sécurité des TI, le personnel doit promptement reconnaître qu'un incident s'est produit, réagir rapidement pour corriger la situation et signaler l'incident aux agents de sécurité compétents. Pour ce faire, les ministères doivent avoir des procédures bien établies et un personnel formé à la prise de mesures décisives et judicieuses.

3.109 Aucun des quatre ministères n'avait défini ce qu'est une atteinte à la sécurité des TI. L'établissement d'une atteinte à la sécurité est laissée au soin du personnel et des gestionnaires, et il n'existe aucune procédure pour veiller à ce que le personnel réagisse promptement, de façon cohérente et adéquate.

3.110 Dans chacun des quatre ministères, la responsabilité des mesures à prendre pour réagir à un incident est assumée conjointement par le personnel affecté aux systèmes, aux réseaux et aux programmes d'activités. Industrie Canada a du personnel chargé des TI et de la sécurité, qui communique par

téléphone au besoin. Le gestionnaire de la sécurité des TI reçoit un courrier électronique chiffré qui l'avertit lorsque les techniciens du réseau décèlent un problème.

3.111 La gestion des pratiques de sécurité des TI au moyen d'un contrôle permanent aide les ministères et les organismes à déceler les attaques portées contre leurs systèmes et à déterminer si la sécurité de ces systèmes est compromise. Bien que le contrôle permanent exercé dans les quatre ministères puisse ne pas être représentatif de la situation au sein du gouvernement, il reflète néanmoins les écarts possibles entre la version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité, d'une part, et les pratiques de sécurité des TI utilisées par les ministères et organismes, d'autre part. Selon nous, il conviendrait de déceler les écarts importants et d'en tenir compte lors de la mise en œuvre de la Politique révisée.

3.112 Recommandation. Le gouvernement devrait déceler les écarts importants entre les pratiques actuelles de sécurité des TI utilisées dans les ministères et la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002, et en tenir compte dans le plan de mise en œuvre de la Politique.

Réponse du gouvernement. Les organismes responsables s'efforcent de déceler les écarts entre les pratiques de sécurité ministérielles et la Politique du gouvernement sur la sécurité et ils élaborent, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, des procédures d'intervention et de rapport d'incidents, des niveaux de préparation à la sécurité des TI (STI), un guide opérationnel d'auto-évaluation de la STI, des lignes directrices pour la certification et l'accréditation et des profils de service pour les besoins fonctionnels essentiels.

Vérifications et examens périodiques

Les examens par des organismes indépendants et les vérifications de la sécurité des technologies de l'information ont été insuffisants

3.113 Les examens par des organismes indépendants et les vérifications sont une façon de garantir à la direction que les opérations ministérielles répondent aux objectifs des programmes; ils font également ressortir les secteurs où il faut apporter des améliorations. Les examens indépendants et les vérifications de la sécurité des TI servent de mécanisme permettant de faire régulièrement le point sur l'état de la sécurité des TI au sein des ministères.

3.114 En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 1994, les ministères devraient faire des vérifications internes de la sécurité des TI au moins une fois tous les cinq ans. Nous avons remarqué que seuls Pêches et Océans Canada et DRHC avaient effectué des vérifications de la sécurité des TI à l'échelle ministérielle. Les deux autres ministères ont omis de satisfaire à cette exigence de la Politique.

3.115 La sécurité des TI a constitué un des éléments de la vérification de la sécurité menée en 1995 à Pêches et Océans Canada. Une deuxième vérification de la sécurité des TI a été menée et, dans le rapport publié en 2000, on note un certain nombre de faiblesses déjà décelées en 1995 — par exemple, des contrôles peu rigoureux sur l'accès à distance et le matériel

branché au réseau. Le Ministère a dressé un plan d'action pour donner suite aux recommandations découlant de la vérification. Quant à DRHC, il a effectué une vérification de la sécurité des TI à grande échelle en 1999. Le rapport de vérification comporte un certain nombre d'observations et de recommandations. Par exemple, on y fait remarquer que les procédures établies pour la sécurité des TI varient, et que les rôles, les responsabilités, la reddition de comptes et les compétences en matière de sécurité ne sont pas clairs. DRHC a préparé un plan d'action dans lequel il donne suite aux observations formulées.

3.116 Selon la pratique établie, la GRC effectuait des examens de sécurité des TI pour les ministères et les organismes. La Politique du gouvernement sur la sécurité de 1994 stipulait que les ministères devaient demander à la GRC d'examiner leurs programmes de sécurité des TI au moins une fois tous les cinq ans, et à des intervalles plus rapprochés lorsque les programmes et les systèmes contenaient une information classifiée et/ou extrêmement délicate.

3.117 Toutefois, la GRC n'a mené aucun examen des pratiques de sécurité des TI à Pêches et Océans Canada ni à Industrie Canada au cours des cinq dernières années. La GRC a effectué un examen partiel au sein de la Commission nationale des libérations conditionnelles, pour satisfaire à une exigence obligatoire avant de permettre à la Commission d'accéder à quelques-uns de ses systèmes sur l'exécution de la loi. DRHC était le seul ministère, parmi les quatre, qui avait demandé à la GRC d'effectuer un examen, mais le dernier remonte à 1997.

Peu de tests techniques sont menés pour déceler la vulnérabilité des réseaux

3.118 Il existe un certain nombre de techniques que les ministères peuvent utiliser pour déterminer l'efficacité de la sécurité entourant leurs systèmes de réseaux. Les techniques sont une composante essentielle d'un programme global de gestion de la sécurité des TI. Elles consistent en des tests visant à déceler les modems non autorisés par l'entremise de la composition automatique de numéros de téléphone (voir la composition intensive de numéros de téléphone) et le repérage des points d'accès aux systèmes de réseaux qui présentent une faiblesse (voir l'évaluation de la vulnérabilité). Les tests, qui constituent une forme de vérification et de surveillance, facilitent le repérage des faiblesses et des points vulnérables éventuels, qui pourraient aboutir à une atteinte à l'intégrité. Les tests périodiques sont une pratique privilégiée de sécurité des TI.

Composition intensive de numéros de téléphone — Test effectué à l'aide d'outils informatisés pour composer un ensemble de numéros de téléphone afin de repérer les modems non sécurisés.

Évaluation de la vulnérabilité — Série de tests visant à déceler les points vulnérables des systèmes de réseaux avant qu'une atteinte à la sécurité ne se produise.

3.119 Nous avons constaté que deux des quatre ministères ont fait peu de tests techniques – voire aucun – de leurs systèmes de réseaux pour déceler les modems non autorisés et la vulnérabilité éventuelle. Industrie Canada a effectué quelques tests, bien que restreints, pour repérer toute vulnérabilité des réseaux. DRHC s'est doté d'outils techniques pour mener des évaluations de la vulnérabilité.

3.120 Notre examen a fait ressortir l'insuffisance des vérifications et des examens indépendants de la sécurité des TI. Qui plus est, la plupart des ministères et des organismes ont omis de satisfaire aux exigences de la Politique. Selon nous, dans le cadre de la version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité, il faut s'attaquer à cette lacune afin de renforcer la sécurité des TI à l'échelle de l'administration fédérale.

3.121 **Recommandation.** Le gouvernement devrait songer à fixer la fréquence minimale des évaluations des pratiques de sécurité des technologies de l'information qui doivent être menées dans les ministères et exiger, dans ses normes techniques, que les ministères soumettent leurs systèmes à des évaluations de la vulnérabilité.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement approuve en principe cette recommandation, mais selon la Politique du gouvernement sur la sécurité, il incombe à l'administrateur général d'une institution gouvernementale de déterminer la fréquence de ces évaluations périodiques. Par l'intermédiaire du processus d'élaboration des normes de sécurité des TI, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les organismes responsables en matière de sécurité prépareront des directives sur les exigences en matière d'analyse de la vulnérabilité et de fréquence optimale des évaluations périodiques. Ces directives seront fondées sur les meilleures pratiques en ce qui a trait à la gestion des risques et à la disponibilité des ressources.

L'évaluation de la vulnérabilité des réseaux

Les tests techniques ont permis d'établir l'existence éventuelle de points vulnérables

3.122 Nous avons procédé à une composition intensive de numéros de téléphone à l'aide d'un échantillon dans certains ministères, et à des tests à distance pour déceler la vulnérabilité des réseaux à leurs points d'occupation dans Internet. Dans les deux cas, nous avons essayé de repérer les points vulnérables sans toutefois les exploiter pour pénétrer dans les réseaux ministériels. Nous n'avons pas effectué de tests à partir des systèmes de réseaux internes des ministères.

3.123 Nous avons transmis les résultats détaillés de nos tests directement aux ministères pour qu'ils puissent corriger les faiblesses éventuelles que nous avions repérées. Les résultats des tests que nous présentons dans ce chapitre sont globaux et ne concernent pas un ministère en particulier.

3.124 En ce qui touche les tests par composition intensive de numéros de téléphone, nous avons retenu 10 000 numéros de téléphone correspondant à des bureaux des ministères dans la région de la capitale nationale et dans une autre région, et nous avons utilisé des outils informatisés pour repérer les modems. Nous avons trouvé 97 appareils permettant d'accéder aux réseaux ministériels. Il se pourrait qu'un sous-ensemble de ceux-ci soit des modems non autorisés qui présentent un risque élevé pour les ministères. Nous avons fourni une information détaillée aux ministères à des fins de suivi.

3.125 Nous avons mené des évaluations de la vulnérabilité de 260 systèmes hôtes, dont l'emplacement a été trouvé à l'aide de l'information fournie par les ministères. Au moyen d'une batterie d'instruments techniques, nous avons recueilli de l'information sur les systèmes et nous l'avons analysée pour déceler toute vulnérabilité pouvant ouvrir la porte à un accès non autorisé.

3.126 Nous avons remarqué que sur les 260 systèmes, 85 présentaient des points vulnérables qui, dans la plupart des cas, pourraient compromettre l'intégrité des systèmes lors d'une cyberattaque ciblée. Une faiblesse en particulier nous a préoccupés, car elle présentait une menace imminente, et nous l'avons signalée immédiatement au ministère. Nous avons fourni toutes les autres données ainsi que les résultats de notre analyse aux ministères, après avoir terminé les tests.

3.127 Bien que nous ayons trouvé des points d'accès qui pourraient être faciles à exploiter, nous n'avons pas essayé de pénétrer dans les systèmes. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur l'incidence qu'auraient ces faiblesses. Les études de cas présentées dans « Nos évaluations de la vulnérabilité font ressortir des faiblesses » fournissent quelques exemples des faiblesses relevées.

Nos évaluations de la vulnérabilité font ressortir des faiblesses

Applications désuètes et systèmes non protégés

Plusieurs systèmes hôtes utilisaient des applications désuètes connues pour présenter des points vulnérables pouvant ouvrir la porte à un accès non autorisé. Dans un cas, nous avons remarqué que le mot de passe de l'administrateur de réseau n'était pas établi, ce qui permettait à tout utilisateur d'Internet d'accéder au système.

Les possibilités d'accès non autorisé sont nombreuses :

- Les données délicates enregistrées dans un système peuvent être visualisées et utilisées de façon frauduleuse.
- Les données ou les programmes peuvent être modifiés ou supprimés.
- L'accès à un système ministériel pourrait permettre d'accéder à un autre système.
- Des programmes pourraient être installés pour attaquer d'autres systèmes dans Internet. Les attaques donneraient ainsi l'impression de provenir du gouvernement.
- Les systèmes pourraient être utilisés pour partager des fichiers; le gouvernement donnerait alors l'impression qu'il approuve le contenu des fichiers.

Information pouvant être l'objet de cyberattaques

L'information concernant la configuration des systèmes et l'identité des utilisateurs n'était pas à l'abri des attaques. Cette information pourrait servir à planifier une cyberattaque ou à accéder à des systèmes et à des données sans en avoir la permission.

L'information suivante était accessible dans les systèmes :

- le type de système d'exploitation et la version utilisés;
- le nom du système hôte;
- la configuration du système pour partager les fichiers (permettait-elle une « relation de confiance » qui donnerait un accès direct à d'autres systèmes?);
- une liste de noms d'utilisateur valides;
- les noms et prénoms des utilisateurs.

3.125 Nous avons mené des évaluations de la vulnérabilité de 260 systèmes hôtes, dont l'emplacement a été trouvé à l'aide de l'information fournie par les ministères. Au moyen d'une batterie d'instruments techniques, nous avons recueilli de l'information sur les systèmes et nous l'avons analysée pour déceler toute vulnérabilité pouvant ouvrir la porte à un accès non autorisé.

3.126 Nous avons remarqué que sur les 260 systèmes, 85 présentaient des points vulnérables qui, dans la plupart des cas, pourraient compromettre l'intégrité des systèmes lors d'une cyberattaque ciblée. Une faiblesse en particulier nous a préoccupés, car elle présentait une menace imminente, et nous l'avons signalée immédiatement au ministère. Nous avons fourni toutes les autres données ainsi que les résultats de notre analyse aux ministères, après avoir terminé les tests.

3.127 Bien que nous ayons trouvé des points d'accès qui pourraient être faciles à exploiter, nous n'avons pas essayé de pénétrer dans les systèmes. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur l'incidence qu'auraient ces faiblesses. Les études de cas présentées dans « Nos évaluations de la vulnérabilité font ressortir des faiblesses » fournissent quelques exemples des faiblesses relevées.

Nos évaluations de la vulnérabilité font ressortir des faiblesses

Applications désuètes et systèmes non protégés

Plusieurs systèmes hôtes utilisaient des applications désuètes connues pour présenter des points vulnérables pouvant ouvrir la porte à un accès non autorisé. Dans un cas, nous avons remarqué que le mot de passe de l'administrateur de réseau n'était pas établi, ce qui permettait à tout utilisateur d'Internet d'accéder au système.

Les possibilités d'accès non autorisé sont nombreuses :

- Les données délicates enregistrées dans un système peuvent être visualisées et utilisées de façon frauduleuse.
- Les données ou les programmes peuvent être modifiés ou supprimés.
- L'accès à un système ministériel pourrait permettre d'accéder à un autre système.
- Des programmes pourraient être installés pour attaquer d'autres systèmes dans Internet. Les attaques donneraient ainsi l'impression de provenir du gouvernement.
- Les systèmes pourraient être utilisés pour partager des fichiers; le gouvernement donnerait alors l'impression qu'il approuve le contenu des fichiers.

Information pouvant être l'objet de cyberattaques

L'information concernant la configuration des systèmes et l'identité des utilisateurs n'était pas à l'abri des attaques. Cette information pourrait servir à planifier une cyberattaque ou à accéder à des systèmes et à des données sans en avoir la permission.

L'information suivante était accessible dans les systèmes :

- le type de système d'exploitation et la version utilisés;
- le nom du système hôte;
- la configuration du système pour partager les fichiers (permettait-elle une « relation de confiance » qui donnerait un accès direct à d'autres systèmes?);
- une liste de noms d'utilisateur valides;
- les noms et prénoms des utilisateurs.

3.128 Les résultats de nos tests soulignent l'importance des évaluations par des organismes indépendants et des vérifications. Ils justifient aussi notre recommandation, à savoir que le gouvernement intègre la composition intensive de numéros de téléphone et les évaluations de la vulnérabilité dans les normes techniques et opérationnelles qu'il élabore pour la sécurité des TI.

Conclusion

3.129 La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité est entrée en vigueur en février 2002, pour remplacer la Politique de 1994. La version révisée met fortement l'accent sur la sécurité des TI et constitue une étape importante pour renforcer la sécurité à l'échelle du gouvernement. Toutefois, nous avons remarqué que les normes opérationnelles et techniques relatives à la sécurité des TI ne sont pas encore mises à jour et que les plans et le calendrier d'actualisation ne sont pas encore terminés. La Politique ne sera pleinement efficace que si elle s'accompagne de normes à jour, qui précisent les exigences minimales auxquelles les ministères et les organismes doivent satisfaire.

3.130 Nous avons également constaté que les ministères ne se sont pas conformés à l'exigence de la Politique de 1994 consistant à mener des vérifications internes et à demander à la GRC d'examiner la sécurité des TI au moins une fois tous les cinq ans. En conséquence, le gouvernement ne possède pas suffisamment d'information sur l'état de la sécurité des TI à l'échelle des ministères et des organismes. Il s'agit d'une information essentielle pour déterminer si l'état actuel de la sécurité est acceptable et pour établir une base de référence afin d'évaluer les progrès futurs.

3.131 Notre examen au sein des quatre ministères a fait ressortir certaines pratiques de sécurité des TI peu rigoureuses, qui pourraient traduire l'existence de faiblesses dans d'autres ministères. Elles peuvent souligner, pour le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres organismes responsables en matière de sécurité, des aspects de la gestion et du soutien sur lesquels il faudrait peut-être se concentrer. Nos tests techniques ont mis en évidence d'éventuels points vulnérables qui pourraient compromettre l'intégrité des systèmes de réseaux gouvernementaux. Les résultats des tests renforcent notre observation selon laquelle il est nécessaire que des examens indépendants et des vérifications de la sécurité des TI soient menés à intervalles réguliers.

3.132 Notre vérification a permis de définir un certain nombre de questions sur lesquelles le gouvernement doit se pencher pour améliorer la sécurité des TI dans les ministères et les organismes. Lorsqu'il a lancé le projet Gouvernement en direct, le gouvernement a présenté les questions de sécurité et de protection des renseignements personnels comme un enjeu majeur. Il est important, pour le succès du projet, que des mesures opportunes soient prises afin d'améliorer la sécurité des TI, de façon que des pratiques de sécurité adéquates soient en place pour garantir un accès en direct sécurisé à tous les services gouvernementaux.

À propos de la vérification

Objectif, étendue et méthode

La vérification avait pour objectif d'évaluer le cadre de sécurité des technologies de l'information que le gouvernement a mis en place pour protéger les ressources d'information et assurer une prestation ininterrompue des services. La protection des ressources d'information consiste non seulement à protéger la valeur des biens eux-mêmes, mais aussi à tenir confidentielle toute information classifiée et désignée, et à préserver l'intégrité des données et de l'information tenues sur support électronique.

Pour évaluer le cadre de sécurité des TI à l'échelle de l'administration fédérale, nous avons mené notre vérification essentiellement au Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons aussi interviewé des membres de la Gendarmerie royale du Canada, du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile et du Centre de la sécurité des télécommunications.

Notre examen a porté non seulement sur le cadre qui s'applique à l'échelle pangouvernementale, mais aussi sur les pratiques de sécurité des TI utilisées dans quatre ministères et organismes : Pêches et Océans Canada, Développement des ressources humaines Canada, Industrie Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Il s'agit de quatre ministères différents du point de vue de la taille, qui fournissent ensemble des services aux particuliers et aux entreprises. Certains ont une gestion centralisée de leur infrastructure des TI alors que d'autres ont une gestion décentralisée. Nous les avons choisis pour avoir un aperçu de l'état de la sécurité des TI au gouvernement. Néanmoins, en raison de la diversité de leurs mandats et de leurs activités, y compris leurs infrastructures et systèmes de TI, nos constatations ne peuvent être considérées comme représentatives et elles ne donnent pas une vue globale des pratiques de sécurité des TI au gouvernement. La partie de la vérification menée au sein des ministères s'est déroulée dans les bureaux de la région de la capitale nationale des quatre ministères et dans les bureaux de la région du Pacifique de Pêches et Océans Canada et d'Industrie Canada.

Nous avons assujetti les réseaux de certains ministères à des tests techniques à distance pour détecter toute vulnérabilité, mais nous n'avons pas exploité les points vulnérables décelés.

Critères

Les critères généraux qui suivent ont été utilisés aux fins de la vérification.

- Le cadre de sécurité des technologies de l'information devrait permettre de s'assurer que les biens liés aux TI sont protégés et soutiennent la prestation sécurisée et ininterrompue des services gouvernementaux.
- La structure de régie de la sécurité des TI devrait intégrer un leadership et un soutien forts de la part des organismes centraux et des organismes responsables en matière de sécurité, ainsi que des pratiques de sécurité des TI cohérentes et rentables dans l'ensemble du gouvernement.
- Les politiques, les normes et les pratiques devraient correspondre aux niveaux actuels des risques et des menaces à la sécurité des TI.
- En fonction des risques évalués et des exigences actuelles en matière de sécurité, les mesures prises par les ministères et les procédés utilisés devraient permettre de prévenir et de détecter les menaces aux TI, et de réagir en conséquence.
- Les pratiques de sécurité des TI devraient être surveillées et réévaluées régulièrement, et toute vulnérabilité devrait être traitée.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directrice principale : Nancy Cheng
Directeurs : Richard Brisebois, Greg Boyd, Tony Brigandi, Guy Dumas

Chantal Berger

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 4

Le système de justice pénale :
des défis importants à relever

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-4F
ISBN 0-662-86989-3

Chapitre

4

Le système de justice pénale : des défis importants à relever

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Attributions fédérales et provinciales 3
Objet de l'étude 5

Observations 5

Les défis à relever par le système de justice pénale 5
Problèmes liés à des groupes importants 6
Maintien de l'équité 9
Le crime érigé en entreprise 11
Assurer l'accès légal 13

Refaçonner le système de justice pénale 14
Programmes destinés à des groupes importants 15
Changements dans les établissements pénitenciers fédéraux 18
Efforts déployés pour maintenir l'équité 18
Retracer les limites du système 20
Mesures de sécurité privée 23
Contrer le crime érigé en entreprise 24
Incidences des décisions de la Cour suprême 24

Fournir de l'information efficace 25
Mise en commun de l'information par les organismes de justice pénale 25
Avancement de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice 26
L'information sur la fiabilité du Centre d'information de la police canadienne est incohérente 28
Justice pénale fondée sur des données fiables 30
Améliorer l'infrastructure d'information nationale 31

Conclusion 32

À propos de l'étude 35

Le système de justice pénale : des défis importants à relever

Points saillants

4.1 Le système de justice pénale au Canada a des défis importants et complexes à relever. Il tente de réagir face à la criminalité chez les jeunes; de faire en sorte que le système de justice réponde mieux aux besoins des Autochtones; de satisfaire aux besoins des victimes; de corriger les condamnations injustifiées; d'empêcher la négociation douteuse de plaidoyers; de lutter contre le crime organisé; de respecter les décisions des tribunaux sur les pouvoirs de la police; de donner à la police un accès légal aux personnes, aux biens et aux renseignements; et de faire en sorte que les organismes de justice pénale échangent leur information de manière efficace.

4.2 Les organismes de justice pénale tentent de relever ces défis grâce à des initiatives qui touchent la plupart des éléments du système. Mentionnons à cet égard les programmes de sécurité communautaire et de prévention de la criminalité; l'approche renouvelée de la justice applicable aux jeunes; des programmes de déjudiciarisation pour maintenir les délinquants à l'extérieur du système de justice formelle; des programmes de justice réparatrice; des tribunaux spécialisés; des stratégies de lutte contre le crime organisé; et l'élaboration de systèmes d'intégration de l'information de la justice.

4.3 Ces défis ou obstacles, et les solutions pour les surmonter, sont susceptibles de modifier radicalement le système. Des efforts pour partager l'information et coordonner les politiques et l'exécution des programmes ont été déployés par de nombreux organismes de liaison et de coordination.

4.4 En général, toutefois, les organismes tentent chacun de leur côté de gérer les principaux défis et les grandes initiatives, ce qui montre la complexité du système et les multiples compétences dont il relève. Les organismes rendent compte à des corps législatifs fédéraux et provinciaux et, souvent, à des ministères différents du même gouvernement; certains rendent compte à des administrations municipales. Les tribunaux, qui jouent un rôle clé dans le système, sont indépendants du gouvernement.

4.5 Les organismes et les corps élus peuvent avoir des intérêts et des priorités d'ordre différent. En conséquence, il est difficile pour le système d'avoir une vision globale et des objectifs communs, d'élaborer des stratégies générales et d'en coordonner la mise en œuvre. En outre, les initiatives fédérales sont souvent élaborées et financées en réaction à des crises plutôt que d'une façon intégrée et continue.

4.6 Selon les organismes fédéraux, la capacité du système de maintenir un niveau élevé de sécurité publique est sérieusement mise à l'épreuve. À notre avis, il est nécessaire d'évaluer l'interrelation des difficultés et des initiatives.

de même que leurs répercussions collectives. Autrement, il est difficile de faire en sorte que les initiatives soient bien concertées et ne se contrecarrent pas. Étant donné que l'information présente des lacunes importantes, il pourrait être difficile de procéder à cette évaluation.

Contexte

4.7 Le système formel de justice pénale consiste en un réseau complexe d'entités indépendantes mais liées sur le plan de la procédure, à savoir la police, les procureurs, les tribunaux, les organismes correctionnels et les commissions des libérations conditionnelles. Le système coûte, pour l'ensemble des gouvernements, environ dix milliards de dollars par année. Selon le gouvernement fédéral, la criminalité au Canada coûte environ 46 milliards de dollars par année, si l'on tient compte des répercussions sur les victimes et sur la société. Lors d'une enquête menée en 1999 par Statistique Canada, les citoyens canadiens ont répondu qu'ils avaient été mêlés de près ou de loin à environ 8,3 millions d'incidents qui, de leur point de vue, étaient criminels. En 2000, la police a signalé environ 2,5 millions d'incidents en vertu du *Code criminel*.

Réaction des organismes fédéraux : Le ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, Service correctionnel Canada et Statistique Canada ont, dans l'ensemble, accepté nos constatations. L'opinion de chaque organisme est présentée dans les réponses, à la fin du chapitre.

Introduction

4.8 Le système de justice pénale canadien est très complexe : des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux ont tous un rôle à jouer, mais aucun organisme ou compétence ne dirige ou contrôle l'ensemble du système. Il fait l'objet de fréquentes controverses et d'un examen constant de la part du public. Chaque échec apparent peut ébranler la confiance de la population dans le système et provoquer des appels au changement.

4.9 Les gouvernements au Canada consacrent au moins dix milliards de dollars chaque année au système de justice pénale. Le coût réel de la criminalité, ce qui comprend la sécurité privée, les assurances et les répercussions sur les victimes, est beaucoup plus élevé. Il est difficile d'arriver à un chiffre exact, mais le gouvernement fédéral estime que le coût est d'environ 46 milliards de dollars par année.

Attributions fédérales et provinciales

4.10 Le système officiel de justice pénale comprend la police, les procureurs, les tribunaux, les services correctionnels et les commissions des libérations conditionnelles. En vertu de la Constitution du Canada, le système de justice pénale relève à la fois des provinces et du gouvernement fédéral. Il appartient au Parlement d'adopter les lois pénales et d'établir la procédure pénale, mais ce sont principalement les provinces qui sont chargées d'appliquer le *Code criminel*, de porter les accusations au pénal et d'administrer les tribunaux de première instance. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le corps policier fédéral. En vertu d'accords contractuels, elle fournit également les services policiers à l'ensemble des provinces et des territoires, sauf le Québec et l'Ontario qui ont leur propre corps policier provincial. De plus, en vertu de diverses ententes, elle offre ses services à des municipalités, à des aéroports et à des communautés des Premières nations. Les grandes municipalités ont généralement leur propre corps policier.

4.11 Il appartient aux autorités correctionnelles à la fois fédérales et provinciales d'administrer les peines et de réhabiliter les délinquants. Les autorités fédérales administrent les peines de deux ans et plus, alors que les provinces s'occupent des délinquants condamnés à une peine de deux ans et moins et de la plupart des jeunes contrevenants. La Commission nationale des libérations conditionnelles rend les décisions de libération conditionnelle pour les délinquants détenus dans les établissements fédéraux et territoriaux et dans les établissements provinciaux de sept provinces. (Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont leur propre commission des libérations conditionnelles pour les délinquants sous leur garde.) On trouve à la pièce 4.1 un résumé des principales responsabilités des organismes fédéraux.

4.12 Outre le partage des attributions en vertu de la Constitution, les organismes de justice pénale ont chacun leur propre mandat législatif. Bien qu'indépendants, ils doivent compter sur les autres pour faire progresser comme il se doit les délinquants dans le système. Le système de justice pénale est donc constitué d'un groupe d'organismes indépendants, mais liés sur le plan de la procédure.

4.13 Selon le gouvernement fédéral, un montant d'environ dix milliards de dollars est consacré chaque année au système de justice pénale. La part fédérale était d'environ 25 p. 100 en 1996-1997, soit 2,5 milliards de dollars (voir la pièce 4.2). Environ 120 000 personnes travaillaient dans le système de justice pénale cette année-là, y compris 54 300 policiers et 22 600 personnes préposées à la garde dans les établissements correctionnels pour adultes.

4.14 Selon un rapport du gouvernement fédéral publié en mars 1999, environ 25 p. 100 des accusations portées en 1996-1997 l'ont été par la GRC. Environ 12 p. 100 des poursuites ont été intentées par le ministère de la Justice Canada. La plupart des poursuites criminelles se font devant les tribunaux administrés par les provinces. Environ la moitié des délinquants incarcérés sont détenus dans les établissements correctionnels fédéraux. La Commission nationale des libérations conditionnelles prend environ les deux tiers des décisions de libération sous condition et presque toutes les décisions concernant les demandes de réhabilitation.

Pièce 4.1 Principales responsabilités des organismes fédéraux du système de justice pénale

Législation	Parlement
Politiques	Ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, GRC, Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles
Prévention du crime	Ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, GRC, Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles
Enquêtes	GRC, en tant que service de police fédérale, provinciale et municipale
Poursuites	Ministère de la Justice Canada
Services judiciaires	Cour suprême du Canada et autres tribunaux
Aide juridique	Ministère de la Justice Canada
Gestion des peines	Service correctionnel Canada
Décisions de mise en liberté sous condition et réhabilitations	Commission nationale des libérations conditionnelles
Réadaptation et réinsertion sociale	Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles

Pièce 4.2 Dépenses approximatives des gouvernements au titre du système de justice pénale pour 1996-1997

Secteur de dépenses	Totales (milliards de dollars)	Fédérales (%)	Provinciales et territoriales (%)
Police	5,86	20	80
Tribunaux	0,86	9	91
Poursuites	0,26	17	83
Services correctionnels pour adultes	1,97	49	51
Services correctionnels pour jeunes	0,51	29	71
Aide juridique	0,50	17	83
Total	**9,96**	**25**	**75**

Source : Centre canadien de la statistique juridique et ministère de la Justice Canada. Les dépenses provinciales et territoriales au titre de l'aide juridique peuvent être sous-estimées.

Objet de l'étude

4.15 Le présent chapitre a pour objet de définir les principaux défis à relever dans le système de justice pénale et d'expliquer comment le système y réagit. Nous y cernons également des aspects que le Bureau envisage d'examiner plus tard. Nous avons porté notre attention sur les principaux organismes fédéraux chargés de la justice pénale : le ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, la GRC, Service correctionnel Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. On trouvera plus d'information à la fin du chapitre, dans la section À propos de l'étude.

Observations

Les défis à relever par le système de justice pénale

4.16 Le système de justice pénale tente de répondre simultanément aux besoins de groupes importants qui entrent en contact avec lui. Il s'agit des jeunes, des Autochtones, des femmes, des pauvres, des délinquants malades et âgés, ainsi que des victimes et des personnes condamnées à tort. Chacun de ces groupes pose ses propres difficultés au système; ensemble, ils représentent un défi considérable. De plus, c'est surtout de façon individuelle que chaque organisme du système gère les principaux défis et les grandes initiatives.

4.17 Avec l'information dont nous disposons, nous ne connaissons qu'une partie du problème. Les données ne sont pas suffisantes pour examiner la façon dont les problèmes dans l'ensemble du système de justice pénale sont reliés. Par exemple, le gouvernement ne peut pas facilement déterminer combien de fois on a compté les mêmes personnes et répondu à leurs besoins en tant que membres de plus d'un groupe : les jeunes, les Autochtones, les femmes et les pauvres.

4.12 Outre le partage des attributions en vertu de la Constitution, les organismes de justice pénale ont chacun leur propre mandat législatif. Bien qu'indépendants, ils doivent compter sur les autres pour faire progresser comme il se doit les délinquants dans le système. Le système de justice pénale est donc constitué d'un groupe d'organismes indépendants, mais liés sur le plan de la procédure.

4.13 Selon le gouvernement fédéral, un montant d'environ dix milliards de dollars est consacré chaque année au système de justice pénale. La part fédérale était d'environ 25 p. 100 en 1996-1997, soit 2,5 milliards de dollars (voir la pièce 4.2). Environ 120 000 personnes travaillaient dans le système de justice pénale cette année-là, y compris 54 300 policiers et 22 600 personnes préposées à la garde dans les établissements correctionnels pour adultes.

4.14 Selon un rapport du gouvernement fédéral publié en mars 1999, environ 25 p. 100 des accusations portées en 1996-1997 l'ont été par la GRC. Environ 12 p. 100 des poursuites ont été intentées par le ministère de la Justice Canada. La plupart des poursuites criminelles se font devant les tribunaux administrés par les provinces. Environ la moitié des délinquants incarcérés sont détenus dans les établissements correctionnels fédéraux. La Commission nationale des libérations conditionnelles prend environ les deux tiers des décisions de libération sous condition et presque toutes les décisions concernant les demandes de réhabilitation.

Pièce 4.1 Principales responsabilités des organismes fédéraux du système de justice pénale

[illegible]	Parlement
[illegible]	Ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, GRC, Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles
[illegible]	Ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, GRC, Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles
[illegible]	GRC, en tant que service de police fédérale, provinciale et municipale
[illegible]	Ministère de la Justice Canada
[illegible]	Cour suprême du Canada et autres tribunaux
[illegible]	Ministère de la Justice Canada
[illegible]	Service correctionnel Canada
[illegible]	Commission nationale des libérations conditionnelles
[illegible]	Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles

Pièce 4.2 Dépenses approximatives des gouvernements au titre du système de justice pénale pour 1996-1997

Secteur de dépenses	Totaux (milliards de dollars)	Fédérales (%)	Provinciales et territoriales (%)
Police	5,86	20	80
Tribunaux	0,86	9	91
Poursuites	0,26	17	83
Services correctionnels pour adultes	1,97	49	51
Services correctionnels pour jeunes	0,51	29	71
Aide juridique	0,50	17	83
Total	**9,96**	**25**	**75**

Source : Centre canadien de la statistique juridique et ministère de la Justice Canada. Les dépenses provinciales et territoriales au titre de l'aide juridique peuvent être sous-estimées.

Objet de l'étude

4.15 Le présent chapitre a pour objet de définir les principaux défis à relever dans le système de justice pénale et d'expliquer comment le système y réagit. Nous y cernons également des aspects que le Bureau envisage d'examiner plus tard. Nous avons porté notre attention sur les principaux organismes fédéraux chargés de la justice pénale : le ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, la GRC, Service correctionnel Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. On trouvera plus d'information à la fin du chapitre, dans la section À propos de l'étude.

Observations

Les défis à relever par le système de justice pénale

4.16 Le système de justice pénale tente de répondre simultanément aux besoins de groupes importants qui entrent en contact avec lui. Il s'agit des jeunes, des Autochtones, des femmes, des pauvres, des délinquants malades et âgés, ainsi que des victimes et des personnes condamnées à tort. Chacun de ces groupes pose ses propres difficultés au système; ensemble, ils représentent un défi considérable. De plus, c'est surtout de façon individuelle que chaque organisme du système gère les principaux défis et les grandes initiatives.

4.17 Avec l'information dont nous disposons, nous ne connaissons qu'une partie du problème. Les données ne sont pas suffisantes pour examiner la façon dont les problèmes dans l'ensemble du système de justice pénale sont reliés. Par exemple, le gouvernement ne peut pas facilement déterminer combien de fois on a compté les mêmes personnes et répondu à leurs besoins en tant que membres de plus d'un groupe : les jeunes, les Autochtones, les femmes et les pauvres.

Problèmes liés à des groupes importants

4.18 **Les jeunes.** Selon Statistique Canada, les jeunes de 12 à 17 ans représentaient 8 p. 100 de la population totale du Canada en 2000, mais ils ont été impliqués dans environ 21 p. 100 des quelque 2,35 millions d'incidents signalés en vertu du *Code criminel* (à l'exclusion des infractions relatives à la circulation routière et à la drogue). En 2000, la proportion de jeunes accusés de crimes violents a augmenté de 7 p. 100 après une diminution durant quatre années consécutives. Le taux en 2000 était néanmoins 33 p. 100 plus élevé qu'en 1990. Les tribunaux pour la jeunesse ont entendu environ 102 000 affaires en 1999-2000, mettant en cause 60 000 jeunes.

4.19 Il y a beaucoup de débats sur la signification des données et sur ce qui devrait être fait pour atténuer la criminalité chez les jeunes. Voici les constatations qui ont été faites à l'occasion de l'examen en 1994 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* par le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la justice applicable aux jeunes :

- l'absence de confiance du public dans le système;
- la nécessité de concentrer les ressources sur la criminalité grave chez les jeunes et de s'occuper des crimes moins graves avec des moyens moins formels;
- les disparités entre les administrations;
- la nécessité d'élaborer un programme pour les jeunes contrevenants autochtones.

4.20 Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes a conclu en 1997 que les préoccupations du public au sujet de la criminalité chez les jeunes correspondaient à des perceptions fausses. En effet, il a conclu que la plupart des activités criminelles chez les jeunes sont mineures et temporaires et qu'une minorité de jeunes contrevenants sont impliqués dans des actes criminels graves et sur une base continue.

4.21 Le ministère de la Justice a conclu en février 2001 que le système de justice pénale pour les jeunes en vertu de la *Loi sur les jeunes délinquants* ne donnait pas les résultats escomptés. Voici ses observations.

- Un trop grand nombre de jeunes sont accusés, et souvent incarcérés, sans qu'on obtienne des résultats satisfaisants.
- La procédure judiciaire n'offre pas de protection adéquate pour les jeunes et un trop grand nombre d'entre eux finissent par purger des peines de détention avec des délinquants adultes.
- Les grands principes de la justice pour les jeunes sont souvent peu clairs et incompatibles.
- Il y a des disparités et de l'injustice dans les sentences imposées aux jeunes.
- Les interventions ne conviennent pas à la gravité des infractions et elles n'ont pas assez d'importance pour le délinquant et la victime. Elles ne favorisent pas non plus la réadaptation et la réinsertion sociale.

4.22 **Autochtones.** En 1996, dernière année pour laquelle on dispose de données fidèles, environ 2,8 p. 100 de la population canadienne se déclarait autochtone. En avril 2000, le ministère de la Justice a commandé un rapport traitant de la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice. On indique dans ce rapport que, en 1996, 17 p. 100 des détenus dans les établissements correctionnels provinciaux et territoriaux pour adultes et dans les établissements fédéraux se déclaraient autochtones. Environ la moitié des 5 100 détenus dans les établissements pour adultes des provinces des Prairies étaient des Autochtones.

4.23 La relation entre les Autochtones et le système de justice pénale au Canada a fait l'objet de plusieurs enquêtes publiques. Selon le ministère de la Justice, on a constaté dans ces enquêtes que le système de justice traditionnel ne répondait pas bien aux besoins des Autochtones. On y a recommandé que les communautés autochtones puissent prendre en charge une plus grande partie des programmes et des mécanismes en matière de justice.

4.24 **Les délinquantes dans les établissements fédéraux.** Il est devenu urgent de s'occuper des problèmes des femmes qui purgent des peines dans les établissements fédéraux. Les femmes représentent environ 4 p. 100 de la population totale dans les établissements fédéraux et leur nombre augmente. En mars 2001, Service correctionnel Canada signalait qu'il y avait 866 délinquantes en détention et sous surveillance dans la collectivité. Il prévoyait que d'ici décembre 2004, leur nombre passerait à environ 1 075, dont environ 450 en détention.

4.25 Deux rapports importants ont été rédigés sur les femmes en regard du système de justice pénale. Service correctionnel Canada nous a indiqué qu'il savait très bien que la prison pour les femmes à Kingston était depuis longtemps incapable de répondre aux besoins particuliers des délinquantes. En 1989, le commissaire de l'organisme a établi un groupe de travail ayant pour mandat d'élaborer un plan visant à répondre aux besoins des délinquantes. En septembre 1990, *La création de choix, Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale* a souligné les besoins particuliers des délinquantes et insisté sur la nécessité d'apporter des changements fondamentaux pour aider ces personnes à rebâtir leur vie. En 1990, le gouvernement fédéral a accepté les recommandations du rapport. Il a annoncé en 1994 une stratégie d'élaboration de programmes dans les nouveaux établissements régionaux. Il a nommé une sous-commissaire pour les femmes et, entre 1995 et 1997, il a ouvert de nouveaux établissements régionaux pour les délinquantes.

4.26 En avril 1996, la juge Arbour a publié le rapport intitulé *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston.* Il s'agissait du rapport d'une enquête sur les incidents qui se sont produits à la prison des femmes à partir du 22 avril 1994. L'enquête a été instituée après qu'une équipe pénitentiaire masculine d'intervention en cas d'urgence ait procédé à la fouille à nu de délinquantes. Le rapport Arbour contenait 14 recommandations principales sur les services correctionnels pour les femmes, notamment sur l'affectation du personnel selon le sexe, sur le recours

à la force, les femmes autochtones, l'isolement, la responsabilité et les griefs. Service correctionnel Canada a accepté la plupart des recommandations, dont celles qui portaient sur l'établissement d'un poste de sous-commissaire pour les femmes et d'équipes féminines d'intervention en cas d'urgence.

4.27 Le montant dépensé pour les délinquantes a augmenté. Service correctionnel Canada signale que le coût lié à l'incarcération d'une délinquante est passé d'environ 109 900 $ en 1997-1998 à environ à 115 000 $ en 1999-2000; il en coûte 316 $ par jour pour la détention d'une femme dans un pénitencier, soit beaucoup plus que le coût de 185 $ requis pour la détention d'un homme. Selon Service correctionnel Canada, l'écart traduit le fait qu'il en coûte plus cher pour offrir le même niveau de services à un nombre inférieur de femmes détenues.

4.28 Les délinquants malades et âgés dans les établissements fédéraux. Certains types de maladie peuvent entraîner, directement ou indirectement, l'arrestation et l'incarcération. Mentionnons par exemple la toxicomanie, le syndrome d'alcoolisation fœtale et la maladie mentale. Il n'y a pas assez d'information pour savoir combien de personnes passent dans le système de justice pénale en conséquence directe ou indirecte de ces problèmes. On ne sait pas non plus dans quelle mesure le système de justice pénale s'occupe de ce qui constitue principalement des problèmes sociaux et de santé publique. Les établissements fédéraux doivent de plus en plus s'occuper de délinquants souffrant de graves problèmes de santé. Les problèmes mentionnés sont coûteux.

4.29 Service correctionnel Canada a fourni les statistiques suivantes :

- Dix-huit pour cent de ses détenus masculins ont été hospitalisés dans un établissement de santé mentale à un moment donné avant leur admission dans une prison fédérale.
- Quarante pour cent des délinquants sous sa garde ont des problèmes de toxicomanie, allant de modérés à graves.
- Un nombre probablement important de délinquants souffrent du syndrome d'alcoolisation fœtale.
- Dans les établissements fédéraux, environ 217 délinquants ont le VIH/sida, soit un taux au moins dix fois plus élevé que dans la population canadienne en général.
- Environ 24 p. 100 des détenus et 14 p. 100 du personnel ont affiché un résultat positif pour le test de tuberculose.
- Dix-neuf pour cent des détenus sont reconnus comme étant porteurs du virus de l'hépatite C.

4.30 Dans les établissements de Service correctionnel Canada, la proportion des délinquants qui ont plus de 50 ans augmente rapidement. De 1993 à 1996, le nombre de détenus âgés de plus de 50 ans et purgeant des peines d'au moins trois ans a augmenté d'environ 10 p. 100. Parmi ces délinquants, environ 24 p. 100 avaient été condamnés pour homicide et environ 38 p. 100, pour une infraction sexuelle. En mai 1996, il y avait 1 379 délinquants âgés de 50 à 90 ans. Service correctionnel Canada indique que les délinquants âgés ont un taux élevé de problèmes de santé multiples et

chroniques, comme les maladies cardiaques, le diabète et le cancer. Il affirme que les détenus âgés lui coûtent jusqu'à trois fois plus cher que les autres.

Maintien de l'équité

4.31 **Aide juridique.** Selon le ministère de la Justice, les programmes d'aide juridique ont été mis en place pour veiller à ce que les personnes économiquement désavantagées aient un accès équitable à la justice, surtout lorsqu'il y a un risque de peine de détention pour une infraction au *Code criminel*. Il appartient aux provinces et aux territoires d'établir les programmes; le gouvernement fédéral en partage le financement. L'organisation de l'aide juridique et les exigences d'admissibilité varient d'une province à l'autre.

4.32 Les régimes d'aide juridique sont financés par trois sources principales : les contributions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; les contributions et les recouvrements de coûts auprès des clients; et les contributions de la profession juridique. En 1990-1991, environ 206 millions de dollars ont été consacrés à l'aide juridique dans des affaires criminelles, et un sommet de 275 millions de dollars a été atteint en 1994-1995. Les dépenses sont tombées à 218 millions de dollars en 1998-1999. En ce qui trait à la situation actuelle du droit pénal, le ministère de la Justice a indiqué au gouvernement en 2001 que le nombre de demandes d'aide approuvées avait diminué de 40 p. 100 en 1997-1998 par rapport à 1994-1995.

4.33 Le ministère de la Justice a mené plusieurs évaluations du programme d'aide juridique. En 1998, il s'inquiétait du fait que, dans certaines administrations, beaucoup de personnes demandant une aide juridique avaient reçu une réponse négative. En outre, il se pourrait que certaines personnes admissibles n'aient pas présenté de demande. En février 2001, le ministère de la Justice a communiqué au gouvernement les faits suivants :

- Les normes relatives aux services juridiques essentiels varient à travers le pays.
- Si l'aide juridique n'est pas suffisamment financée, les difficultés qu'éprouvent les personnes déjà désavantagées peuvent être amplifiées.
- Il n'y a pas de collecte systématique des données permettant de savoir si les besoins des Autochtones, des femmes et des enfants sont satisfaits.

4.34 Une évaluation du programme par le ministère de la Justice en juillet 2001 a permis de tirer les conclusions suivantes :

- Les programmes d'aide juridique sont pleinement justifiés et acceptés.
- Le Ministère n'a pas élaboré des politiques claires et un ensemble cohérent d'objectifs pour le programme.
- Le roulement du personnel a restreint la capacité du Ministère de collaborer efficacement avec ses partenaires provinciaux et territoriaux.
- À l'heure actuelle, il n'existe pas de fondement empirique pour déterminer si la contribution financière du Ministère aux coûts de l'aide juridique pour les criminels et les jeunes délinquants est suffisante. Pour l'instant, les données sur le rendement du système national d'aide juridique pour ces deux groupes sont rudimentaires, voire inexistantes.

- Les efforts visant à intégrer les aspects de l'aide juridique dans l'élaboration des politiques ministérielles au sens large ont été tout au plus sporadiques.
- Les partenaires provinciaux et territoriaux ne pensent pas que l'aide juridique soit suffisamment accessible aux personnes qui en ont besoin. Étant donné les compressions budgétaires à plusieurs niveaux de service dans beaucoup d'administrations, seules les personnes qui font face aux accusations les plus graves et dont la situation financière est la plus pénible sont susceptibles de recevoir de l'aide juridique.

4.35 **Négociation de plaidoyers.** Il n'y a pas de doute que la négociation de plaidoyers est très répandue. Selon le manuel du Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice, plusieurs éléments peuvent être négociés : les accusations, la procédure, les peines, et les faits entourant une infraction aux fins d'un plaidoyer de culpabilité. Le manuel présente également des lignes directrices sur la négociation de plaidoyers, qui lient les procureurs fédéraux.

4.36 La négociation de plaidoyers peut avoir plusieurs conséquences :

- Les procureurs et les tribunaux peuvent ainsi traiter plus d'affaires avec moins de personnel, et réserver le temps du tribunal pour les affaires sérieuses.
- Les avocats de la poursuite et de la défense peuvent ainsi mieux gérer le processus judiciaire et le résultat.
- La victime peut ne pas avoir à témoigner.
- Une infraction moins grave peut être portée au dossier du délinquant, ce qui est un facteur important si des accusations sont portées plus tard pour d'autres incidents.
- Le nombre de détenus peut être réduit, ce qui diminue les coûts de la construction de prisons et de la détention des délinquants.

4.37 La négociation de plaidoyers est une pratique qui a été critiquée. Elle peut éventuellement nuire à l'intégrité du système de justice pénale, en partie parce que la divulgation des motifs d'entente et la responsabilité relative aux décisions ont été insuffisantes. Il n'existe pas de données fiables sur la fréquence des négociations de plaidoyers et sur les résultats de ces négociations.

4.38 **Condamnations injustifiées.** Plusieurs cas hautement médiatisés de condamnations injustifiées au Canada ont mis à l'épreuve la crédibilité du système et la perception qu'a la population canadienne de son équité. Ces affaires ont entraîné le paiement de montants compensatoires par les gouvernements. Trois des cas ont également donné lieu à l'établissement de commissions d'enquête. Dans chaque cas, des problèmes systémiques importants ont été mis en évidence, notamment la conduite douteuse des procureurs et des avocats de la défense, la non-divulgation de l'information, et des enquêtes entachées d'erreurs par les organismes d'exécution de la loi. Les commissions d'enquête ont recommandé d'envisager la création d'un organisme indépendant chargé d'examiner les allégations de condamnations injustifiées.

4.39 Les cas de condamnations injustifiées sont d'abord traités et corrigés par la voie des tribunaux. Une fois qu'une personne a épuisé les recours judiciaires, elle peut s'adresser au ministre de la Justice pour demander un autre examen. Le ministre reçoit entre 50 et 70 demandes de ce genre par année. Jusqu'en 1994, le ministère de la Justice examinait les demandes au cas par cas. En 1995, un groupe de révision officielle a été établi. En janvier 2002, le ministre a révisé 53 cas et il a opposé son refus à des mesures correctives dans 41 de ces cas; 117 autres demandes en étaient à diverses étapes du processus. Environ un tiers des demandes sont habituellement jugées non admissibles à un examen par le Ministre.

4.40 Le processus d'examen actuel est critiqué; certains pensent que le ministre de la Justice, qui est également le procureur général du Canada, est en conflit d'intérêts lorsqu'il examine des cas de condamnation injustifiée. On critique aussi les longs délais, l'absence de critères pour les décisions et le caractère secret du processus d'examen.

4.41 **Victimes.** Un groupe de travail fédéral-provincial a mené en 1983 la première étude sur la justice pour les victimes de crimes. Ce groupe a conclu que la victime est souvent deux fois victimisée : une première fois par l'infraction, et une deuxième fois par le processus. Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, dans son rapport d'octobre 1998 intitulé *Les droits des victimes – Participer sans entraver*, a préconisé une stratégie coordonnée de tous les ordres de gouvernement pour répondre aux besoins des victimes. Dans son rapport de mai 2000 sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Comité a réitéré ses recommandations de 1998 relativement aux besoins des victimes.

Le crime érigé en entreprise

4.42 Le système de justice pénale est conçu essentiellement pour s'occuper des délinquants en tant qu'individus : les mener devant la justice, leur intenter un procès juste, leur imposer une peine équitable, et essayer de les réadapter et de les réintégrer dans la société. Le crime devient une activité commerciale lorsque des entreprises sont organisées à la seule fin de tirer profit du crime.

4.43 On entend notamment par crime organisé les infractions suivantes : télémarketing frauduleux, contrefaçon, fraude électronique, commerce illégal de drogues, blanchiment d'argent et passage de clandestins, de même que les crimes contre l'environnement comme le trafic illégal d'espèces menacées et de déchets dangereux. Ces activités peuvent comporter des crimes violents graves.

4.44 Le risque d'être pris par la police et de purger une longue peine peut être accepté comme étant inhérent à ce genre d'activité commerciale. Les individus reconnus coupables d'activités liées au crime organisé n'entrent probablement pas dans le cadre des hypothèses courantes au sujet de la réadaptation et de la réinsertion sociale.

4.45 Les facteurs qui favorisent les activités économiques légales des grandes sociétés nationales et multinationales sont également bénéfiques pour le crime organisé. Il s'agit notamment :

- de l'intensification de la circulation transfrontalière relativement non limitée des biens, des services, du capital, de l'information et des personnes;
- du monde sans frontières de la technologie des communications à haute vitesse.

Ces facteurs favorisent également l'organisation internationale des groupes criminels, ce qui augmente le coût des enquêtes.

4.46 **Répercussions.** Selon une étude menée en 1998 par Solliciteur général Canada, les répercussions du crime organisé au Canada sont les suivantes :

- La valeur du marché illicite des drogues au Canada se situe entre sept milliards et dix milliards de dollars chaque année. Selon le budget des dépenses de la GRC pour 2000-2001, présenté au Parlement, la valeur annuelle au détail des drogues illicites pourrait atteindre 18 milliards de dollars.
- Le crime économique, comme la fraude des valeurs mobilières et les manœuvres frauduleuses en télémarketing, coûte aux Canadiens au moins cinq milliards de dollars par année.
- De 5 milliards à 17 milliards de dollars sont blanchis chaque année au Canada.
- Jusqu'à 16 000 personnes immigrent clandestinement au Canada chaque année.
- La production et la vente de produits de contrefaçon, comme des vêtements, des logiciels et des produits pharmaceutiques, pourraient coûter aux Canadiens plus d'un milliard de dollars par année.
- La contrebande de tabac, d'alcool et de bijoux pourrait entraîner une perte allant jusqu'à 1,5 milliard de dollars en recettes fiscales.

4.47 L'étude soutient que le crime organisé détruit les assises des entreprises légitimes par la création d'une économie concurrente qui blanchit l'argent et réduit les recettes fiscales. Les activités du crime organisé peuvent également avoir des répercussions sur les consommateurs. Par exemple, le vol organisé d'automobiles augmente le coût de l'assurance automobile. Dans les établissements correctionnels, les gangs peuvent menacer le personnel et les détenus.

4.48 Les données estimatives sur l'étendue et les répercussions du crime organisé sont fondées sur des informations restreintes et douteuses, souvent reprises d'un rapport à l'autre. Il est difficile d'obtenir des renseignements quantitatifs systématiques. Les organismes policiers sont préoccupés par le fait que la publication de certaines informations pourrait compromettre leurs enquêtes. Les organisations criminelles fonctionnent dans le secret et la clandestinité; pour obtenir des renseignements sur leurs activités, il faut du temps et de l'argent, et s'exposer au danger.

4.49 Selon des données préliminaires, il y aurait au Canada 64 groupes importants qui sont identifiés comme des organisations criminelles. La plupart ont des ramifications nationales et internationales qui servent à échanger des biens, des services, de l'expertise, des compétences, du personnel et des installations. La plupart utilisent des entreprises légitimes pour blanchir l'argent. Environ la moitié sont impliqués dans la corruption des élus, des médias, de l'administration publique, des autorités judiciaires ou de l'économie.

4.50 Les enquêtes sur le crime organisé sont souvent menées à l'échelle internationale. Or, si les activités économiques font de plus en plus disparaître les frontières nationales, les services policiers restent quant à eux confinés aux administrations nationales et, souvent, à des administrations à l'intérieur de leurs frontières nationales, comme les provinces ou les États. Les criminels peuvent facilement s'engager dans des activités qui dépassent les frontières, tandis que la police doit demander la collaboration d'autres services policiers pour travailler au-delà des frontières. Pour s'occuper du crime organisé, il faut établir des partenariats internationaux étroits et échanger de l'information et des renseignements. Toutefois, les preuves recueillies dans les administrations étrangères et les déclarations de culpabilité devant les tribunaux étrangers ne peuvent pas toujours être utilisées devant les tribunaux canadiens, et l'extradition peut être entravée par diverses politiques nationales sur la peine, en particulier la peine capitale.

4.51 Il est de plus en difficile et coûteux de faire enquête sur le crime organisé et d'intenter des poursuites. Les groupes criminels importants sont très diversifiés; pour les infiltrer, la police a besoin d'une connaissance plus approfondie de diverses cultures et langues. Les petits groupes sont fondés sur la famille ou sur des relations de longue date, et on ne peut les infiltrer. Les groupes du crime organisé se tiennent isolés et utilisent les technologies les plus récentes, comme le chiffrement, pour dissimuler leurs activités. Les enquêtes et les procès sont longs.

Assurer l'accès légal

4.52 Pour lutter contre le crime, y compris le terrorisme, la police et d'autres organismes peuvent devoir intercepter les communications, ainsi que faire des perquisitions et saisir des données. Pour cela, il faut fournir aux organismes un cadre législatif et judiciaire assurant un accès légal. L'accès légal est un outil essentiel pour la prévention, les enquêtes et les poursuites dans les cas d'infractions graves, et pour les enquêtes en cas de menace à la sécurité au Canada. Les organismes qui exercent ce pouvoir doivent respecter les limites imposées par la loi et obtenir une autorisation judiciaire. L'interception légale des communications ainsi que la perquisition et la saisie de données permettent aux organismes de repérer des activités criminelles et de faire enquête, particulièrement dans le cas des drogues illégales, du blanchiment d'argent, de la contrebande, de la pornographie infantile et du terrorisme.

4.53 Afin de maintenir la capacité d'intercepter des communications et de saisir de l'information de façon légale, le gouvernement a demandé en mars 1999 l'établissement d'un cadre stratégique de l'accès légal. Celui-ci permettra :

- de formuler des solutions technologiques pour assurer l'accès légal;
- de renforcer la collaboration entre l'État et l'industrie en vue de formuler ces solutions;
- d'effectuer un examen approfondi de mesures législatives et d'outils technologiques susceptibles de favoriser l'accès légal.

En mai 2000, le Conseil du Trésor a alloué 180 millions de dollars à ces fins, pour la période allant de 2000-2001 à 2004-2005.

4.54 Il est difficile de maintenir une stratégie et une capacité à jour. Étant donné la déréglementation du secteur des télécommunications, la prolifération des fournisseurs de services et les progrès des technologies, les organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale éprouvent davantage de difficulté à recueillir de l'information. Leurs activités de collecte d'information et de renseignement ne peuvent suivre adéquatement cette évolution, ni lutter contre l'exploitation des nouvelles technologies par les criminels et les terroristes.

4.55 Les réseaux de communication sont reliés à l'échelle mondiale, de sorte que l'accès légal pose des difficultés techniques et légales. Les satellites permettent la communication sans fil dans le monde entier. Un dispositif de télécommunications peut être situé dans un pays, mais commander les activités d'acheminement de plusieurs pays. Cette situation engendre des problèmes de compétence nationale et la nécessité d'une coopération internationale. La mise en place de systèmes de communication numérique à haute vitesse et à large bande oblige les organismes à composer avec un volume plus élevé de communications et des signaux plus complexes. Les difficultés sont accentuées par la disponibilité d'appareils de chiffrement à prix abordable, d'utilisation facile et à code difficilement pénétrable, et elles s'intensifieront encore lorsque les communications téléphoniques et numériques n'utiliseront plus le matériel traditionnel de commutation.

4.56 Selon les organismes gouvernementaux, ces nouvelles technologies servent à dissimuler les activités criminelles et le terrorisme. Les criminels et les terroristes font appel aux technologies de pointe, comme celles qui sont développées pour maximiser la vitesse et la sécurité des communications dans Internet. C'est ainsi que la capacité des organismes d'exécution de la loi et de sécurité nationale d'obtenir un accès légal devient de plus en plus inefficace. On s'inquiète également du fait que les moyens dont disposent les organismes ne pourront plus égaler le matériel et le logiciel à la fine pointe utilisés par les criminels et les terroristes. Les organismes ont conclu que le maintien d'une capacité devant de telles technologies restera un défi dans l'avenir.

Refaçonner le système de justice pénale

4.57 Les gouvernements sont en voie de réaménager le système de justice pénale pour en surmonter les nombreux obstacles. Ils modifient leurs programmes actuels pour les jeunes, les Autochtones et les femmes.

Ils financent des programmes de prévention de la criminalité et de sécurité communautaire, des initiatives de justice réparatrice, des programmes de déjudiciarisation et des programmes à l'intention des victimes. Ils mettent en place de nouveaux types de tribunaux. La sécurité privée devient une activité commerciale importante. Il n'y a pas assez d'information pour déterminer la façon dont ces nombreux changements influent les uns sur les autres et sur le système dans son ensemble.

Programmes destinés à des groupes importants

4.58 **Renouvellement de la justice pour les jeunes.** Les modes d'action en matière de justice pour les jeunes sont constamment révisés pour répondre aux lacunes réelles et perçues. En mai 1998, le ministre de la Justice a publié un document intitulé *Stratégie de renouvellement du système de justice pour les jeunes*, qui doit procurer les avantages suivants :

- au fil des années, la diminution du nombre de jeunes qui commettent des crimes;
- le recours accentué aux mesures non judiciaires et la diminution du nombre de jeunes qui doivent passer par le système de justice formelle;
- le recours accru aux peines communautaires et la réduction du nombre de jeunes servant une peine de détention;
- des mesures pour cibler les jeunes délinquants les plus violents.

4.59 Pour établir le fondement légal des principaux éléments de cette stratégie, le gouvernement fédéral a déposé la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Celle-ci met l'accent sur la réadaptation et privilégie le recours à des mesures de rechange à l'extérieur du processus judiciaire. Au moment de la rédaction du présent chapitre, le gouvernement avait convenu de reporter la proclamation de la loi jusqu'en avril 2003.

4.60 Les gouvernements de l'Ontario et du Québec s'opposent à la loi; les autres provinces et territoires en appuient l'orientation générale.

4.61 Le gouvernement fédéral dépense beaucoup d'argent dans les programmes de justice pour les jeunes. Au début de 1999, on avait recommandé des dépenses d'environ 486 millions de dollars sur six ans. Le Conseil du Trésor a approuvé un montant de 76,3 millions de dollars, de 1999 à 2005, pour aider les provinces et les communautés autochtones à mettre en œuvre la nouvelle loi.

4.62 Les ententes fédérales-provinciales de partage des coûts au chapitre de la justice pour les jeunes comprennent des fonds supplémentaires, par exemple quelque 144 millions de dollars en 1998-1999. Après l'annonce en mai 1998 de l'Initiative sur le renouvellement du système de justice pour les jeunes, le gouvernement fédéral a haussé le financement à environ 161 millions de dollars pour 1999-2000 et à environ 178,8 millions de dollars pour 2000-2001. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral a conclu des accords avec l'ensemble des provinces et des territoires, sauf le Québec et l'Ontario.

4.63 Tandis que les personnes favorables à la loi pensent qu'elle apportera des améliorations importantes, d'autres ont soulevé les réserves suivantes :

- La nouvelle loi est une réaction politique à des perceptions fondées sur des incidents isolés. Elle répond davantage à des problèmes découlant d'une dotation insuffisante des programmes qu'à des problèmes d'ordre stratégique.
- Plutôt qu'une nouvelle loi, il faut une meilleure compréhension et une participation concrète de la part des citoyens.
- Traditionnellement, la justice pour les jeunes pave la voie au développement progressiste du système de justice pénale dans son ensemble, alors qu'avec la nouvelle solution, on semble s'orienter davantage vers les politiques et les pratiques punitives du système pour les adultes.

4.64 **Approches adoptées en ce qui a trait à la justice pour les Autochtones.** À mesure que la justice pour les jeunes évolue, d'autres changements élargissent peu à peu les attributions des Autochtones afin que ceux-ci puissent mettre en application une justice qui leur soit propre.

4.65 Le gouvernement fédéral a lancé un certain nombre d'initiatives en matière de justice applicable aux Autochtones, dont les suivantes :

- Des dispositions législatives autorisent Service correctionnel Canada à conclure des accords avec les communautés autochtones pour offrir des services correctionnels et transférer les délinquants sous les soins et la garde des communautés autochtones, avec le consentement des délinquants concernés et celui de la communauté.
- La spiritualité autochtone et le rôle des Aînés sont officiellement reconnus.
- L'Initiative en matière de justice applicable aux Autochtones a reçu un financement de 22,4 millions de dollars pour la période allant de 1991 à 1996.
- Un montant d'environ 29 millions de dollars a été consacré à la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones pour les exercices 1996-1997 à 2000-2001, et environ 6,4 millions de dollars ont été alloués pour 2001-2002.
- La GRC tient des tribunes de justice communautaire.
- De 1996-1997 à 2000-2001, environ deux millions de dollars ont été consacrés à l'Initiative des services correctionnels communautaires pour les Autochtones.
- Environ 285 millions de dollars ont été dépensés dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, entre 1992-1993 et 2000-2001.
- Dans le cadre du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, une initiative fédérale-provinciale-territoriale à frais partagés, quelque 250 millions de dollars ont été dépensés depuis 1973-1974, incluant une contribution fédérale d'environ 82 millions de dollars.
- La Commission nationale des libérations conditionnelles fait appel à des Aînés autochtones lors de ses audiences pour veiller à ce que les cultures autochtones soient respectées.

4.66 Ensemble, ces programmes ont pour objectifs d'amener les communautés autochtones à assumer plus de responsabilités dans l'administration de la justice, de réduire la criminalité et l'incarcération, et de mettre en place des programmes communautaires de justice réparatrice ainsi que des moyens de surveillance après l'imposition de la peine.

4.67 Le gouvernement a lancé également plusieurs initiatives à portée plus large, qui finiront par établir le cadre général de régie de la justice applicable aux Autochtones. L'approche du gouvernement fédéral de 1995 relativement aux droits inhérents et à la négociation de l'autonomie gouvernementale englobe l'administration et l'exécution des lois autochtones, y compris l'établissement de cours ou de tribunaux autochtones, ainsi que les infractions habituellement définies par les administrations locales et régionales, et les services policiers.

4.68 En réponse à la Commission royale sur les peuples autochtones, le gouvernement a publié en 1998 un document intitulé *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. On y indiquait que le gouvernement continuerait de discuter des questions relatives à la justice applicable aux Autochtones, dont l'acquisition par les Autochtones de la capacité de gérer une justice communautaire, l'élaboration de solutions de rechange au système de justice formelle, la mise en place de services policiers efficaces devant rendre compte à la collectivité, et l'établissement de programmes de prévention de la criminalité.

4.69 Le gouvernement a également créé le poste d'interlocuteur fédéral. Celui-ci a le pouvoir de négocier avec les Métis au sud du 60^{e} parallèle et avec les Indiens non inscrits.

4.70 **Les femmes victimes.** Les programmes de justice pour les femmes sont également en pleine évolution. En 1991, le gouvernement a établi le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, qui a recommandé une politique de « tolérance zéro » relativement à la violence faite aux femmes.

4.71 Le *Code criminel* a été modifié pour que les femmes soient mieux protégées. Par exemple :

- Des dispositions y ont été ajoutées en 1993 relativement au harcèlement criminel ou avec menaces.
- Une modification a été apportée en 1995 afin d'interdire la présentation de l'ivresse extrême comme défense dans les cas de crime avec violence.
- Une modification apportée en 1996 limite l'accès aux dossiers médicaux, thérapeutiques et de counselling, ainsi qu'à d'autres dossiers personnels des plaignantes, dans les cas de poursuite pour infraction sexuelle.

4.72 Le gouvernement a également consacré beaucoup d'argent, soit environ 176 millions de dollars entre 1988 et 1996, à diverses initiatives pour la lutte contre les mauvais traitements infligés aux femmes, aux enfants et aux aînés.

Changements dans les établissements pénitenciers fédéraux

4.73 Il a été question ci-dessus des changements apportés dans les établissements pour répondre aux besoins des femmes. Pour ce qui est de la toxicomanie, Service correctionnel Canada a surtout cherché à réduire l'approvisionnement en drogues et en alcool dans les établissements et à en réduire la demande par des interventions sur le plan de la santé et par la voie de programmes. En novembre 1992, il a rétabli l'analyse d'urine au hasard dans tous les établissements, et il a adopté une stratégie officielle de lutte antidrogue en 1994. Cette stratégie met l'accent sur la dissuasion, le traitement et la réinsertion sociale de façon sécuritaire. Outre l'analyse d'urine, Service correctionnel Canada utilise des détecteurs Ionscan et des chiens détecteurs de drogue, et mène des activités de renseignement.

4.74 Une enquête menée en 1995 auprès des détenus a toutefois mis en évidence qu'environ 68 p. 100 d'entre eux pensent que les tests n'ont eu aucun effet ou que la consommation de drogues a augmenté. Environ 28 p. 100 pensent que les détenus sont tout simplement passés à des drogues moins détectables comme l'héroïne et la cocaïne, qui ne laissent aucune trace dans l'organisme au bout de 48 à 72 heures; les drogues douces mettent jusqu'à 21 jours pour être complètement éliminées de l'organisme d'un consommateur chronique.

4.75 Service correctionnel Canada pense que l'analyse d'urine au hasard s'est révélée efficace pour réduire la consommation de drogues parmi les détenus des pénitenciers fédéraux. Il affirme que 37 p. 100 des détenus avaient affiché un résultat positif il y a cinq ans, alors que le taux actuel est d'environ 12 p. 100. Le Service a commencé à mettre en place son Programme national de traitement d'entretien à la méthadone, qui pourrait coûter de 7 000 $ à 12 000 $ par année pour chaque délinquant traité.

4.76 **Autres maladies.** Service correctionnel Canada a adopté plusieurs mesures visant à lutter contre la propagation des maladies infectieuses dans les pénitenciers fédéraux, dont les mesures suivantes :

- Des condoms, des lubrifiants et des trousses de blanchiment pour le nettoyage des seringues sont mis à la disposition de tous les détenus dans les établissements fédéraux.
- Tous les détenus fédéraux peuvent volontairement subir un test pour le VIH dès leur admission et tout au long de leur détention.

Il n'y a pas de programme d'échange de seringues pour les détenus.

4.77 Service correctionnel Canada a établi quatre centres psychiatriques régionaux pour répondre aux problèmes de santé mentale. Au cours de l'exercice 2001-2002, il devrait élaborer des plans pour régler les problèmes de santé des délinquants âgés.

Efforts déployés pour maintenir l'équité

4.78 **De nouveaux tribunaux.** De nouveaux tribunaux sont en voie d'établissement pour les délinquants qui souffrent de maladie mentale et pour les consommateurs de drogues illicites. Il y a également de nouveaux

tribunaux qui répondent aux besoins des Autochtones. En mai 1998, un tribunal à l'intention des malades mentaux a été établi à Toronto pour entendre dans une seule salle toutes les affaires où les accusés souffrent de troubles mentaux. En janvier 1999, un nouveau tribunal de désintoxication a été mis sur pied à l'aide de fonds fédéraux s'élevant à environ 1,6 million de dollars sur quatre ans. Un tribunal semblable a vu le jour à Vancouver en décembre 2001. En octobre 2001, le tribunal Gladue (pour les Autochtones) a été établi à Toronto; il y a maintenant des tribunaux semblables en Saskatchewan et en Alberta.

4.79 **Aide juridique.** Le gouvernement fédéral a alloué 82 millions de dollars au titre de l'aide juridique en matière pénale pour chacun des exercices 2001-2002 et 2002-2003. En février 2001, il a alloué un autre montant de 20 millions de dollars pour chacun de ces deux exercices afin de financer sa part des ententes fédérales-provinciales en vigueur sur l'aide juridique en matière pénale; les besoins exacts ne sont toutefois pas connus.

4.80 En avril 2001, le ministère de la Justice a lancé un projet sur deux ans, d'un montant de 8 millions de dollars. Les fonds serviront à effectuer des travaux de recherche nationale sur les besoins non satisfaits et sur des questions connexes, à élaborer des projets pilotes visant la révision de l'exécution des services et à mener un examen stratégique des objectifs fédéraux. Les fonds seront également utilisés pour mener les négociations fédérales, provinciales et territoriales relativement aux questions de recherche, de politique et de financement.

4.81 **Condamnations injustifiées.** En 1998, le ministère de la Justice a produit un document visant à recueillir des avis sur les façons de renforcer la capacité du gouvernement de corriger les erreurs judiciaires. En mars 2001, le Ministère a de nouveau déposé un projet de loi visant à améliorer les modalités d'examen des condamnations. Le projet de loi, qui était à l'étude au Sénat lors de la rédaction du présent chapitre, viserait les objectifs suivants :

- indiquer dans quelles conditions une condamnation peut être examinée;
- préciser selon quels critères on peut accorder une réparation;
- énoncer le processus d'examen dans un règlement;
- donner au ministre de la Justice le pouvoir d'examiner les déclarations de culpabilité par procédure sommaire;
- donner au Ministre le pouvoir d'obliger les témoins à fournir de l'information et des documents;
- obliger le Ministre à rendre compte chaque année au Parlement de l'examen des condamnations.

4.82 Le projet de loi ne va pas jusqu'à créer un organisme comme la Criminal Cases Review Commission du Royaume-Uni. Celle-ci examine les affaires où l'on soupçonne la présence d'erreurs judiciaires, puis les renvoie devant une cour d'appel si elle a des motifs raisonnables de croire que la condamnation, la peine, le verdict ou le règlement pourrait être annulé.

4.83 Aux États-Unis, certains délinquants ont obtenu un nouveau procès grâce à de grands projets de défense de l'intérêt public. Des projets semblables, d'envergure moindre, sont en cours au Canada.

Retracer les limites du système

4.84 Le gouvernement met sur pied de nouvelles initiatives, telles que des programmes de sécurité communautaire, de prévention du crime, de justice réparatrice et de déjudiciarisation. Solliciteur général Canada nous a indiqué que ces programmes visent à garder les délinquants en dehors du système de justice pénale, si les circonstances s'y prêtent, à réduire la charge de travail des intervenants et le nombre de détenus et, en bout de ligne, à faire baisser le taux de criminalité. Le ministère de la Justice nous a précisé qu'il s'agit de mesures à long terme prises pour régler les causes profondes de la criminalité.

4.85 **Sécurité communautaire et prévention du crime.** C'est tout récemment que le gouvernement a commencé à financer des programmes de prévention du crime. Il cherchait ainsi à répondre à des préoccupations quant à l'efficacité du système de justice pénale. En 1993, dans son rapport *Prévention du crime au Canada : Vers une stratégie nationale*, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général est arrivé à la conclusion que la formule habituelle – police, tribunaux et services correctionnels – n'a pas l'efficacité voulue pour réduire les risques que courent les collectivités et renforcer leur sécurité. En voici quelques raisons :

- Cette formule est loin de réussir à contrer l'ensemble des crimes commis. Un nombre non connu d'actes criminels ne sont jamais décelés, et de nombreux crimes connus ne sont pas signalés à la police.
- De nombreux criminels restent non identifiés et ne sont pas traduits en justice.
- La réadaptation reste un échec pour la plupart des délinquants. Même si les programmes offerts en prison permettaient de réadapter tous les détenus, cela n'aurait qu'une incidence minime sur la criminalité, puisque la population carcérale n'englobe pas tous les criminels.
- Cette formule n'arrive pas à remédier aux facteurs sous-jacents liés à la criminalité.

4.86 Le Comité permanent tire aussi la conclusion que la réponse collective au crime doit consister à privilégier des mesures de prévention du crime qui réduisent les possibilités de commettre des actes criminels et se concentrer davantage sur les jeunes à risque ainsi que sur les facteurs socioéconomiques liés à la criminalité.

4.87 Le gouvernement a consacré quelque 384 millions de dollars à la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, pour la décennie se terminant en 2004-2005. Environ 70 p. 100 de cette somme est octroyée sous forme de subventions et de contributions à des projets de l'Initiative pour des collectivités plus sûres, qui comprend le Programme d'intervention des entreprises pour la prévention du crime, le Fonds d'investissement dans la prévention du crime, le Programme de partenariat en prévention du crime et le Programme de mobilisation des

collectivités. Par ailleurs, d'autres organismes fédéraux de justice pénale ont intégré des mesures de prévention du crime à leurs activités.

4.88 **Justice réparatrice.** Comme les activités de prévention du crime, les projets de justice réparatrice se sont multipliés en réaction au mécontentement à l'égard des méthodes classiques de la justice pénale. Les principes de justice réparatrice ont été consignés dans les lois au Canada et avalisés par les tribunaux, les hauts niveaux de gouvernement et des instances internationales comme les Nations unies.

4.89 La justice réparatrice cherche à redresser le tort causé par le délinquant à la victime et à la société. Elle amène les victimes et d'autres membres de la collectivité à participer activement au processus de justice. Selon ses partisans, elle rend le système de justice plus humain, elle oblige le délinquant à répondre de ses actes et elle renforce les collectivités minées par le crime et d'autres malaises sociaux.

4.90 Des pratiques de justice réparatrice sont appliquées à différentes étapes du processus de justice pénale. Les organismes fédéraux de justice pénale ont mis sur pied des programmes de justice réparatrice :

- Au lieu de porter des accusations contre certains délinquants, la GRC réunit les parties intéressées dans des forums de justice communautaire.
- Le Service fédéral des poursuites a grandement contribué à l'introduction de la justice réparatrice dans le Grand Nord, par exemple en créant des conseils de détermination de la peine.
- Service correctionnel Canada a mis sur pied de nombreux programmes de justice réparatrice, dont des services de médiation entre la victime et le délinquant en cas de crimes graves, des mesures de justice réparatrice en prison et des cercles de soutien et de responsabilité.
- La Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones encourage le recours aux concepts de la justice réparatrice dans les programmes communautaires, tel que le recours à des conseils de détermination de la peine.

4.91 Si bien des gens croient que la justice réparatrice peut amener des bienfaits considérables, d'autres ont de sérieuses réserves :

- L'adoption des méthodes de justice réparatrice fait en sorte de créer un système de justice parallèle, basé sur la participation communautaire.
- Les mesures de justice réparatrice financées ou dirigées par les organismes fédéraux de justice pénale risquent en fait d'accroître le nombre de délinquants pris en charge par le système de justice pénale, puisqu'on traduit en justice des auteurs d'infractions mineures résolues jusqu'ici sans l'intervention du système.
- Les délinquants et les victimes peuvent se sentir obligés de participer à un tel programme.
- Il existe peu de normes ou de points de référence pour guider les programmes de justice réparatrice.
- L'efficacité de tels programmes est incertaine, puisque les délinquants et les victimes choisissent d'y prendre part.

4.92 Le ministère de la Justice nous a indiqué qu'avant d'accorder des fonds à un programme de justice réparatrice, il s'est toujours assuré que les conditions de la participation au programme ne faisaient pas revivre à la victime le traumatisme du crime. Cependant, les représentants du Ministère notent qu'ils ne participent pas eux-mêmes au programme, et qu'ils ne peuvent donc pas savoir avec précision ce qui se dit entre les responsables du programme et les victimes d'actes criminels qui y prennent part.

4.93 Il n'y a pas assez d'information sur la portée et l'efficacité des mesures de justice réparatrice. Ainsi, il est nécessaire d'effectuer des études pour vérifier si ces mesures font davantage diminuer la récidive que ne le faisaient les procédés habituels.

4.94 **Victimes d'actes criminels.** Le gouvernement continue de prendre des mesures pour répondre aux préoccupations des victimes. Par exemple, le *Code criminel* a été modifié afin :

- qu'on veille à informer les victimes de la possibilité qu'elles ont de faire une déclaration et de lire celle-ci au procès si elles le désirent;
- que les policiers et les juges tiennent compte de la sécurité des victimes chaque fois qu'ils rendent une décision de mise en liberté sous caution;
- qu'on facilite la participation des victimes et des témoins au procès en empêchant les jeunes victimes et témoins de subir un contre-interrogatoire par un accusé qui assure sa propre défense.

4.95 En mai 2000, le sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne a recommandé que toute victime d'un acte criminel reçoive plus d'information sur la conduite du délinquant et sur sa progression dans le système, et qu'elle puisse participer à la prise de décisions à son sujet. Le gouvernement a accepté de donner suite à ces recommandations si des consultations menées auprès de victimes d'actes criminels et de fournisseurs de services aux victimes faisaient ressortir que les changements proposés seraient bénéfiques.

4.96 En réaction au rapport *Les droits des victimes – Participer sans entraver* publié par le Comité permanent en 1998, le Conseil du Trésor a accordé, en juin 2000, 25 millions de dollars sur cinq ans au ministère de la Justice pour que celui-ci mette sur pied un programme et un centre stratégique pour les victimes d'actes criminels. En avril 2001, Service correctionnel Canada a créé une unité à l'intention des victimes, pour coordonner les mesures d'aide prises par l'organisme. Depuis juillet 2001, les victimes d'actes criminels peuvent présenter une déclaration, rédigée à l'avance, aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Enfin, la GRC a créé une sous-direction de la prévention criminelle et de l'assistance aux victimes.

4.97 En élargissant le rôle de la victime, on cherche à concilier les droits des victimes et des délinquants. Certains y voient toutefois le danger de compromettre les principes guidant la détermination des peines, la mise en liberté sous condition et la prise de décisions en matière de libération conditionnelle.

4.98 En juillet 2001, Solliciteur général Canada a fait connaître les conclusions de ses consultations auprès des victimes d'actes criminels et des fournisseurs de services aux victimes. Or, on constate que les perceptions des victimes n'ont guère changé depuis 1983. Celles-ci croient encore que les délinquants ont plus de droits qu'elles. Les victimes réclament une plus grande place au sein du système, et exigent le respect. Elles continuent de vivre dans la crainte.

Mesures de sécurité privée

4.99 Alors que le gouvernement refaçonne le système de justice pénale et en retrace les contours, les entreprises privées offrant des services de sécurité assument de plus en plus des fonctions de policiers.

4.100 D'après Statistique Canada, en 1996 il y avait au pays environ 59 000 policiers et 82 000 agents de sécurité privée (soit 12 200 enquêteurs privés et 69 800 gardiens). De 1991 à 1996, le nombre d'enquêteurs privés a progressé de près de 49 p. 100, passant de 8 200 à 12 200. Certains d'entre eux travaillent sans doute à temps partiel.

4.101 Les sommes consacrées aux services de sécurité privée se rapprochent de celles consenties pour les services de police. Ainsi, d'après les salaires moyens de 1995, la masse salariale des policiers s'est chiffrée à environ 3,2 milliards de dollars, alors que celle des agents de sécurité privée a atteint quelque 2,2 milliards de dollars. Ce sont les contribuables qui absorbent les coûts liés aux services de police. Des entreprises privées assument les coûts des services de sécurité privée, mais elles les transmettent ensuite aux consommateurs.

4.102 Les policiers et les agents de sécurité privée remplissent des fonctions analogues, mais distinctes. La police doit appliquer le *Code criminel* et les autres lois. Parmi les agents de sécurité privée, il y a des enquêteurs et des gardiens de sécurité qui protègent les biens et les individus, recherchent des personnes disparues, recueillent de l'information en vue de poursuites au civil et au criminel et font enquête sur des actes illégaux commis par des employés et des clients d'entreprises. Les gardiens de sécurité contrôlent l'accès à des immeubles, surveillent des aires délimitées et appliquent les politiques de sécurité d'entreprises. Dans bien des cas, ils ont pris le relais en ce qui a trait à l'une des fonctions les plus importantes et les plus en vue de la police : la patrouille à pied.

4.103 Les policiers et les agents de sécurité privée ont des mandats très différents. Les policiers font partie de l'administration publique et doivent rendre compte au gouvernement. Ils doivent agir dans l'intérêt du public et se voient accorder des pouvoirs spéciaux. Les agents de sécurité privée sont engagés par des entreprises ou des particuliers pour agir en leur nom et défendre leurs intérêts. Le recours accru aux services de sécurité privée peut découler de l'incapacité perçue ou réelle de la police de contrer le crime en milieu de travail et les infractions contre les biens.

4.104 Selon certains, l'accroissement marqué du recours aux services de sécurité privée comporte les dangers suivants :

- Les agents privés ont moins de comptes à rendre au public et n'ont pas à suivre les mêmes règlements que la police en ce qui a trait au respect des droits de la personne.
- Les citoyens qui en ont les moyens peuvent se payer une meilleure protection.
- Les intervenants privés peuvent, à toute fin pratique, appliquer une justice discrétionnaire, à l'abri de la surveillance des tribunaux ou d'autres instances publiques.
- Les agents de sécurité privée rendent compte à des employeurs dont l'objectif principal est de rentabiliser leurs dépenses.

4.105 Jusqu'ici, le gouvernement n'a pas fait d'étude complète sur la véritable nature des rapports entre les deux services, privé et public, ni cherché à voir comment unir leurs efforts afin de mieux protéger l'intérêt public.

Contrer le crime érigé en entreprise

4.106 Afin de lutter contre le crime organisé, le gouvernement a alloué en mai 2001 des fonds de 515,5 millions de dollars pour la période de 2001-2002 à 2005-2006, dont environ 317 millions de dollars à la GRC. Depuis 1996, il a adopté des mesures législatives qui ont mené à la création d'un programme de protection des témoins, fait de la participation à une organisation criminelle un acte criminel, établi des méthodes de détection du blanchiment d'argent, permis à la police de mener des enquêtes clandestines sur des affaires de blanchiment d'argent, facilité l'extradition de criminels, ciblé les membres d'organisations criminelles, mieux protégé les personnes associées au système de justice et leurs familles, et accordé aux policiers une immunité restreinte à l'égard de certains actes, parfois illégaux, qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions.

4.107 Le gouvernement en est aux premières étapes de sa stratégie de lutte contre le crime organisé, dont l'efficacité sera difficile à évaluer si l'on ne dispose pas de données fiables. Pour pouvoir mieux cerner la portée et l'incidence du crime organisé, le gouvernement examine actuellement l'enjeu de la collecte de données, les répercussions du crime organisé et l'efficacité des mesures de lutte contre le crime organisé.

Incidences des décisions de la Cour suprême

4.108 Les décisions rendues par la Cour suprême visent à protéger les droits reconnus aux Canadiens par la Constitution et, plus particulièrement, par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, les décisions de la Cour peuvent aussi influencer le système de justice pénale et la lutte contre le crime organisé. Il faudrait sans doute établir dans la loi qui a compétence pour agir. Par exemple :

- En novembre 1991, la Cour a nettement élargi le champ des éléments de preuve que les procureurs doivent divulguer.

- En mai 1997, la Cour a décidé que les policiers devaient désormais obtenir un mandat avant d'entrer dans un domicile pour procéder à une arrestation. Cette exigence a donc été ajoutée au *Code criminel*, et doit être respectée à moins que « l'urgence de la situation rend[e] difficilement réalisable l'obtention du mandat ».
- En avril 1999, la Cour a statué que les policiers n'avaient aucune immunité contre d'éventuelles poursuites s'ils commettaient des actes illégaux, par exemple lors d'opérations de vente de drogue par des agents d'infiltration. Par contre, au début de 2002, des dispositions législatives sont entrées en vigueur afin d'offrir cette protection à la police dans certaines circonstances.

4.109 Des rapports produits par le ministère de la Justice, Solliciteur général Canada et la GRC soutiennent que les décisions de la Cour suprême ont eu des répercussions considérables sur les organismes de justice pénale. Ces affirmations se fondent essentiellement sur l'expérience pratique dans certains cas précis. Or, les organismes n'ont pas examiné à fond les effets des décisions de la Cour sur leurs activités. Cela dit, dans le cadre d'un document d'orientation, le ministère de la Justice a consulté des personnes touchées par deux décisions de la Cour suprême pour cerner les incidences d'ordre général de ces arrêts.

Fournir de l'information efficace

Mise en commun de l'information par les organismes de justice pénale

4.110 Selon les évaluations menées par le gouvernement, l'information de la justice pénale est fragmentée à cause de différences entre les mandats, les niveaux de financement et les préoccupations en matière de sécurité des diverses administrations, ainsi qu'en raison de la tradition d'autonomie des organismes.

4.111 Les systèmes d'information de chaque organisme de justice pénale cherchent surtout à retracer des événements liés aux activités propres de l'organisme. Par contre, l'efficacité globale du système de justice pénale et les résultats qu'il produit dépendent dans une large mesure de l'échange d'information voulue entre les composantes du système à chaque étape du processus. De récents examens ont mis en lumière l'absence des capacités, voire des connaissances, nécessaires pour communiquer et utiliser l'information de manière efficace et en temps utile.

4.112 Les organismes de justice pénale utilisent des systèmes informatiques. En raison des compressions budgétaires, surtout celles des dernières années, les mises à niveau de ces systèmes ont souvent été remises à plus tard, alors même que le système de justice pénale ne cessait de devenir plus complexe et plus difficile à administrer de manière efficace et efficiente. Dans certaines affaires hautement médiatisées et très délicates, les lacunes des organismes au chapitre de l'échange d'information ont entraîné des difficultés.

4.113 En 1997, le gouvernement s'est engagé à intégrer « les systèmes de diffusion de l'information de tous les partenaires de l'appareil de justice pénale ». Cette Initiative d'intégration de l'information de la justice (IIIJ) est dirigée par Solliciteur général Canada. Dans leurs rapports au Parlement,

certains organismes de justice pénale qualifient l'Initiative de priorité. Au départ, celle-ci devait porter sur cinq ans, soit de 1999 à 2004, mais certains fonds tardant à venir, on a reporté la fin de l'Initiative à 2005.

4.114 L'Initiative d'intégration de l'information de la justice cherche à résoudre des problèmes complexes et difficiles comme ceux mentionnés aux paragraphes précédents. Dans ses évaluations initiales, le gouvernement brosse le tableau suivant de la situation :

- Il n'existe aucun index centralisé et complet des infractions et des délinquants, où les organismes pourraient retrouver toute l'information qu'ils doivent échanger entre eux.
- Il n'y a pas d'ensemble de normes communes pour les données statistiques afin de pouvoir recueillir et compiler les antécédents criminels.
- Les organismes n'ont pas tous la capacité d'enregistrer, puis de se communiquer des renseignements sous forme électronique, que ce soit à l'interne ou à l'externe, si bien que les mêmes données sont saisies à plusieurs reprises dans divers systèmes incompatibles entre eux, ce qui entraîne des erreurs et accroît le risque d'introduire des erreurs susceptibles d'avoir des répercussions tragiques.

4.115 Au début de 1999, le gouvernement a approuvé la création du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique, soit un réseau national moderne d'information auquel sont reliés les organismes de justice pénale. Ce réseau est un élément important de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice. Le gouvernement a recommandé un financement d'environ 240 millions de dollars échelonné sur quatre ou cinq ans, à compter de 1999.

Avancement de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice

4.116 Les organismes tentent de surmonter des obstacles culturels et techniques à la mise en commun de l'information liés à leurs systèmes. L'échange de l'information est régi par tout un ensemble de lois, de règlements, de politiques et de pratiques, surtout en ce qui concerne la protection de la vie privée et la sécurité de l'information. Par exemple, on ne compte pas moins de six lois fédérales sur la gestion de l'information, onze lois sur la police et dix lois provinciales sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

4.117 Selon un rapport publié en septembre 2000 par Solliciteur général Canada, les organismes ne savent pas très bien quelle information mettre en commun ou pour quelles raisons. Le rapport fait valoir que les mandats des organismes et leurs besoins en fait d'information sont divergents, et que des contraintes financières ont obligé chacun de ces organismes à concentrer leurs efforts sur l'information qui relève clairement de leur mandat.

4.118 En mars 2001, Solliciteur général Canada a effectué une évaluation des risques liés à l'Initiative d'intégration de l'information de la justice. Le Secrétariat responsable a constaté ce qui suit :

- La coordination s'avère complexe.
- Le Secrétariat de l'intégration de l'information de la justice n'a pas le pouvoir décisionnel voulu relativement aux projets de l'Initiative, ni la

marge de manœuvre nécessaire pour s'assurer que ces projets contribuent à l'avancement de l'Initiative.

- L'élaboration d'un cadre complet des politiques en matière de justice, portant entre autres sur la communication de l'information, la protection de la vie privée et la sécurité, n'avance que lentement.
- On n'a pas précisé ni quantifié les bienfaits de l'Initiative pour la collectivité ou les organismes touchés, bienfaits qui sont nécessaires pour solliciter l'adhésion des intéressés, obtenir les ressources requises ou influencer les priorités des décideurs.

4.119 L'évaluation en octobre 2001 de l'état d'avancement des 21 éléments du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique montre que neuf d'entre eux sont terminés ou progressent comme prévu, que six éléments doivent être suivis de près et que cinq risquent de ne pas être mis en œuvre ou de prendre du retard. Pour l'un des projets, concernant les empreintes digitales, les fonds n'ont toujours pas été débloqués. Parmi les éléments où l'on perçoit des risques, il y a le cadre de régie, l'identificateur permettant d'assurer le suivi des délinquants et le Système intégré de rapports sur les renseignements judiciaires.

4.120 L'Initiative d'intégration de l'information de la justice est à mi-chemin environ de la période de cinq ans prévue. Neuf organismes fédéraux ont récemment conclu une charte entérinant leur engagement envers le Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique et leur volonté de mettre en commun l'information. De l'avis du Secrétariat de l'intégration de l'information de la justice, la charte constitue l'expression concrète d'un consensus sans précédent entre neuf organismes distincts et autonomes sur une initiative extrêmement complexe.

4.121 Il reste des administrations à qui l'on n'a pas encore demandé de signer la charte. Le Secrétariat nous a expliqué que, même si les provinces et les territoires ont participé aux discussions depuis le début, la première phase portait avant tout sur les capacités de l'administration fédérale. La contribution des provinces et d'autres partenaires ne fait donc que commencer. Deux provinces créent leurs propres systèmes. Le Secrétariat voit ces progrès d'un bon œil et ajoute qu'il entend mettre en valeur les contributions de toutes les administrations en leur fournissant l'orientation et les éléments nationaux requis pour répondre aux besoins communs en matière d'échange de l'information.

4.122 En vertu de la charte conclue par les organismes fédéraux, ceux-ci ont accepté de gérer les questions et les risques suivants :

- Les structures interministérielles officielles nécessaires pour administrer une initiative aussi complexe ne sont pas en place; les organismes reconnaissent que le succès de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice passe par l'adoption de façons de faire nouvelles.
- L'engagement envers l'Initiative peut varier d'un organisme à l'autre; dans chaque organisme, il faut donc voir à ce qu'on y accorde l'importance voulue.

- Certains ministères ou organismes peuvent ne pas respecter les politiques, les normes et les lignes directrices nationales de l'information de la justice; les organismes ont accepté de promouvoir l'adhésion volontaire.
- La multiplication des nouveaux partenaires peut engendrer des besoins excessifs ou entrant en concurrence; les organismes ont convenu que l'expansion de l'Initiative devrait être planifiée pour être pleinement profitable.

4.123 L'évaluation des risques effectuée en mars 2001 recommandait au Secrétariat de bien cerner tous les coûts relatifs à la réalisation de l'Initiative ainsi que les bienfaits escomptés. Toutefois, le rapport d'étape de juin 2001 n'indique rien sur les coûts; le Secrétariat ne fait pas de relevé de tous les coûts fédéraux. Il explique qu'étant donné que ses partenaires dans d'autres administrations sont indépendants et ont leurs propres budgets, il n'a pas d'information sur les coûts engagés par ceux-ci.

4.124 Le Secrétariat surveille l'avancement de tâches précises, mais il n'a pas encore cherché à savoir si l'on a pu renforcer la mise en commun de l'information et la protection de la sécurité publique. Selon lui, une évaluation est prématurée, parce qu'il faut mettre en place la technologie et les cadres avant d'entreprendre l'échange électronique de l'information et de pouvoir clairement constater les résultats et les bienfaits escomptés.

4.125 Le Secrétariat nous a fait savoir que l'Initiative, malgré son caractère complexe, ne court, dans l'ensemble, aucun risque appréciable. Il cite les progrès accomplis pour ce qui est de l'Index national d'information sur la justice pénale, de la normalisation des données et des divers projets pilotes en cours à différents endroits.

L'information sur la fiabilité du Centre d'information de la police canadienne est incohérente

4.126 Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) de la GRC est un système national comprenant diverses données dont les policiers et d'autres agents d'application de la loi dépendent pour accomplir leur travail. Par exemple, le système contient des casiers judiciaires, des empreintes digitales et des dossiers sur les personnes disparues, les véhicules volés et les délinquants en liberté sous condition. L'un des principaux objectifs du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique consiste à remplacer le système du CIPC par un Index national d'information sur la justice pénale, auquel on pourra accéder partout au pays pour retrouver de l'information sur les activités criminelles et les délinquants. En mars 1999, le gouvernement a alloué 114,7 millions de dollars sur quatre ans à la création de l'Index, à compter de 1999-2000.

4.127 L'octroi de ces fonds reposait sur des observations formulées au début de 1999, selon lesquelles les lacunes du CIPC pourraient avoir des répercussions graves sur la sécurité publique. D'après ces observations, le système était fragile et surchargé, et devait être renouvelé de toute urgence. En moins d'un an, des pannes totalisant plusieurs centaines d'heures avaient empêché l'utilisation du système dans différentes régions. La plus longue

panne, d'une durée de 18 heures, avait touché deux provinces. Selon la GRC, chaque panne de huit heures empêche la réalisation de plus de 100 000 vérifications. Ainsi, à cause de ces pannes, les policiers n'ont pas pu accéder à des données essentielles permettant de savoir, par exemple, si quelqu'un faisait l'objet d'un mandat non exécuté, si sa libération était assortie de conditions spéciales ou s'il lui était interdit de posséder des armes à feu ou de communiquer avec certaines personnes. Par conséquent, les policiers ont été dans l'impossibilité d'identifier des suspects, d'aider des organismes bénévoles à empêcher des pédophiles d'occuper des postes de confiance auprès d'enfants ou de remplir d'autres fonctions essentielles à la protection du public. Enfin, les observations ont mené à la conclusion que, si l'on ne règle pas ces problèmes – communication insuffisante de l'information, technologie vieillissante et isolement des systèmes – la sécurité des collectivités et l'efficacité de l'administration de la justice risqueraient d'en pâtir.

4.128 Cette information était tirée en partie d'une étude réalisée en 1999 par la GRC sur la disponibilité du CIPC. L'étude a mis en évidence des périodes de non-disponibilité correspondant à plus de 10 p. 100 du temps de travail, ou 880 heures chaque année, que ce soit au niveau national ou régional. Selon la durée de la non-disponibilité, jusqu'à 20 000 agents chargés de l'application de la loi pouvaient se trouver dans l'impossibilité de consulter le système dans l'exercice de leurs fonctions. Les pannes ont empêché l'exécution de trois millions de demandes d'information, mettant ainsi en jeu la sécurité des agents et du public. Les auteurs de l'étude ont constaté aussi des pertes de temps totalisant quelque 13 millions de dollars. En outre, l'ordinateur central a accumulé des pannes d'environ 75 heures au total, touchant 20 000 agents, ce qui a empêché l'exécution de près d'un million de demandes d'information et entraîné des pertes de temps d'une valeur d'environ cinq millions de dollars.

4.129 En février 2002, la GRC nous a fait savoir que cette information était inexacte. Les vrais taux de non-disponibilité ne seraient que de 3 p. 100 du temps au niveau national, et de 2 p. 100 au niveau régional. Selon la GRC, les auteurs du rapport ont présumé à tort que des pannes survenues à certains endroits étaient des pannes généralisées, touchant tous les utilisateurs, alors que la majorité des pannes n'auraient pas concerné l'ensemble du système. La GRC soutient que, de ce fait, l'étude de 1999 véhicule des données entièrement fausses sur la disponibilité du CIPC, puisque la plupart des pannes ne touchaient qu'un endroit et non l'ensemble du système.

4.130 Cette information nous a été fournie trop tard pour que nous puissions l'examiner. Cependant, la GRC nous a indiqué que nous avions raison de relever les incohérences dans les données, qu'elle en évaluerait les incidences et qu'elle prendrait les mesures qui s'imposent pour tirer les choses au clair.

Justice pénale fondée sur des données fiables

4.131 Pour édifier et maintenir un système de justice pénale efficace, il faut disposer d'information nationale fiable sur la nature des activités criminelles, les tendances à cet égard et les solutions éprouvées. Or, nous craignons que l'information actuelle ne soit pas à la hauteur de la tâche et qu'elle risque d'être mal interprétée si elle n'est pas employée avec circonspection. En outre, nous craignons que la capacité nationale de recueillir et d'analyser les données du système de justice pénale soit inadéquate.

4.132 Si au moins dix milliards de dollars sont consacrés chaque année au système de justice pénale, le gouvernement n'affecte qu'environ cinq millions de dollars par an au Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) de Statistique Canada, pour la collecte de données nationales essentielles concernant le système. Le CCSJ organise et effectue le travail d'un partenariat fédéral-provincial-territorial, encore appelé Entreprise nationale relative à la statistique juridique. Celle-ci est dirigée par le statisticien en chef du Canada et les sous-ministres responsables de la justice, et a pour objectifs de recueillir de l'information pour la prise de décisions, d'améliorer la qualité des données recueillies et de faciliter la mise en commun de l'information. Les priorités du CCSJ sont établies par des représentants des partenaires de l'Entreprise.

4.133 Le CCSJ tire l'essentiel de son information des données extraites des différents systèmes de dossiers administratifs des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux de justice pénale. Dans la mesure du possible, le CCSJ utilise cette information pour constituer des bases de données nationales sur l'évolution de la criminalité et les activités des organismes de justice pénale. En outre, Statistique Canada effectue des enquêtes nationales pour recueillir de l'information sur la crainte qu'inspirent les activités criminelles et les perceptions qu'en a la population, et pour établir le nombre de cas de « victimisation » criminelle signalés par les victimes elles-mêmes. À l'instar de Statistique Canada, le CCSJ n'a pas compétence pour analyser les politiques. La plupart des analyses de ce genre sont effectuées par les organismes de justice pénale eux-mêmes, selon leurs besoins propres.

4.134 Les données actuelles de la justice pénale présentent d'importantes lacunes, dont les suivantes :

- Il n'y a pas assez d'information sur les Autochtones dans le système de justice pénale.
- Il y a un manque d'information sur les programmes de justice réparatrice, de déjudiciarisation et d'aide aux victimes d'actes criminels.
- On manque d'information sur la mesure dans laquelle les Canadiens considèrent qu'ils ont été victimes d'activités criminelles.
- L'information sur le crime organisé est peu abondante. Par exemple il y a peu d'information sur la proportion des crimes commis par des organisations criminelles.
- La GRC produit des données globales sur la criminalité; pour des données détaillées, il faudra attendre 2007.

- Il n'y a pas de données sur les enquêtes criminelles effectuées par des agents de sécurité privée, sans l'intervention de la police.
- Ni la police militaire ni celle de certaines Premières nations ne produisent de données statistiques sur la criminalité.
- Le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Colombie-Britannique ne communiquent pas de données sur les activités des tribunaux pour adultes; c'est le cas aussi d'environ 140 tribunaux municipaux au Québec.

De plus, le ministère de la Justice nous a indiqué qu'en l'absence de données en provenance des cours supérieures de la plupart des instances, on ne peut brosser un tableau complet du fonctionnement du système de justice.

4.135 Les données recueillies sur les personnes qui passent d'un organisme de justice pénale à un autre sont également insuffisantes.

Améliorer l'infrastructure d'information nationale

4.136 Le Centre canadien de la statistique juridique a établi un réseau de comités consultatifs et il demande l'avis de diverses parties intéressées pour cerner les besoins nationaux en matière d'information. Nous avons interviewé des représentants de gouvernements et d'organisations non gouvernementales ainsi que des universitaires pour voir comment on pourrait améliorer le Centre.

4.137 Les partenaires gouvernementaux du Centre nous ont dit que, dans l'ensemble, celui-ci était attentif à leurs besoins et que l'information fournie était utile. Par contre, ils ont précisé que nombre de leurs besoins n'étaient pas satisfaits, surtout parce que le Centre n'avait pas les fonds nécessaires, mais aussi parce qu'il lui manquait certaines données. Nous avons également consulté des personnes à l'extérieur du gouvernement. Celles-ci nous ont fait savoir que le Centre n'était pas aussi attentif à leurs besoins qu'il pourrait l'être, en raison de ses liens très étroits avec les priorités et les intérêts de ses partenaires gouvernementaux.

4.138 La plupart des fonds consacrés au Centre sont déjà affectés à des projets en cours, si bien qu'il reste peu d'argent pour de nouveaux projets. Le dernier exercice de planification, pour 2002-2003, a révélé que, du budget de 5 millions de dollars, il ne restait qu'environ 150 000 $ pour les projets additionnels requis.

4.139 Cela signifie qu'il ne reste pas d'argent pour recueillir des données afin d'effectuer des analyses approfondies portant sur une certaine période et sur des questions qui couvrent l'ensemble du système de justice pénale, par exemple la justice réparatrice, les récidivistes, les jeunes contrevenants ou les Autochtones. Le Centre estime que ses partenaires et lui-même auraient besoin de fonds additionnels considérables pour arriver à enrichir de façon appréciable l'information nationale en matière de justice pénale.

Conclusion

4.140 Les organismes du système de justice pénale au Canada ont l'habitude de travailler chacun de façon autonome. Cela découle de la répartition des responsabilités, établie par la Constitution, entre l'administration fédérale et les provinces, et du mandat distinct conféré par la loi à chaque organisme. En raison de cette indépendance, les organismes de justice pénale peuvent difficilement formuler une vision et des objectifs communs pour le système de justice pénale dans son ensemble et adopter une approche concertée et efficace pour relever des défis qui touchent l'ensemble du système.

4.141 Le système de justice pénale tente de résoudre simultanément de nombreuses questions à la fois importantes et différentes, touchant des groupes particuliers comme les jeunes, les femmes et les Autochtones. Il met à l'essai des solutions nouvelles, dont certaines font l'objet de controverses. Par exemple, le Québec et l'Ontario s'opposent à la nouvelle stratégie du gouvernement fédéral pour la justice applicable aux jeunes. Nombre des solutions proposées visent à réduire le nombre de délinquants pris en charge par le système de justice pénale. Mentionnons à cet égard les programmes de prévention du crime, de déjudiciarisation et de justice réparatrice.

4.142 Les entreprises de sécurité privées jouent un rôle de plus en plus important dans la prévention et la répression du crime. Le lien entre leurs activités et celles de la police n'est toutefois pas clair.

4.143 Le crime organisé est une activité commerciale très lucrative pour les criminels, et il menace sérieusement le bien-être des Canadiens. Les organismes de justice pénale élaborent une stratégie détaillée pour lutter contre le crime organisé, mais sans disposer de toute l'information voulue sur sa nature et ses ramifications. En outre, les organismes gouvernementaux travaillent dans un milieu où il y a sans cesse de nouveaux moyens techniques et de nouvelles décisions des tribunaux, qui peuvent avoir des répercussions tant favorables que défavorables sur leurs activités.

4.144 Les organismes de justice pénale doivent manifestement accroître la mise en commun de l'information sur les activités criminelles, les délinquants et les victimes. L'Initiative d'intégration de l'information de la justice répond au besoin de communiquer l'information sur les crimes et les délinquants. Elle en est à mi-chemin de sa période d'élaboration, dont l'achèvement est prévu en 2005. Il s'agit d'une initiative complexe et difficile, dont la réussite dépend de l'engagement constant de nombreux organismes. Selon nous, le gouvernement devrait mener une évaluation le plus tôt possible afin de voir si l'Initiative donne les résultats prévus en ce qui a trait aux améliorations de la mise en commun de l'information.

4.145 À notre avis, il faut procéder à une évaluation complète des effets globaux qu'ont eus les nombreux changements apportés au système de justice pénale. Toutefois, nous ne sommes pas sûrs que les données et les capacités d'analyse nationales actuelles permettent de réaliser une telle évaluation. Comme première étape, le gouvernement fédéral doit cerner, évaluer et mettre en œuvre les améliorations voulues aux capacités nationales.

Réponse du ministère de la Justice Canada. Dans son étude, la vérificatrice générale indique qu'elle cherchait à cerner les principaux défis du système de justice pénale et à décrire les mesures prises en conséquence. Voilà certes un objectif ambitieux. L'étude fait ressortir à juste titre que l'appareil judiciaire canadien est complexe, qu'il met en cause plusieurs ordres de gouvernement et qu'il fait face à des défis non moins complexes.

L'étude débouche sur plusieurs constats solides au sujet des défis que doivent relever certains intervenants du système de justice pénale et aborde des problèmes complexes soulevés par les solutions apportées. On y souligne en outre le manque d'information dont on dispose au sujet de l'appareil judiciaire canadien. Le Ministère convient qu'il y a lieu de redoubler d'efforts, dans ses relations avec ses partenaires, pour améliorer les capacités nationales de collecte et d'analyse des données. Parmi les mécanismes en place, citons l'Entreprise nationale relative à la statistique juridique ainsi que le Conseil de l'information juridique, présidé par le sous-ministre de la Justice, qui représente plus d'une vingtaine d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le Ministère est aussi l'un des nombreux intervenants qui appuient l'Initiative d'intégration de l'information de la justice.

De façon générale, le Ministère accorde une importance similaire à celle accordée par la vérificatrice générale à bon nombre des problèmes relevés dans le chapitre. L'an dernier, le Ministère a lancé un plan stratégique quinquennal qui répond à ces questions en définissant les trois orientations stratégiques et activités connexes qui serviront à guider les travaux du Ministère dans les années à venir. Celles-ci comprennent les suivantes : servir les Canadiens et veiller à ce que les travaux du Ministère soient pertinents et répondent aux besoins de la population canadienne; travailler de façon plus stratégique pour cerner les nouvelles questions; faire fond sur la capacité de recherche, d'analyse et d'échange d'information du Ministère et sur des relations intergouvernementales améliorées; et tirer parti des atouts du Ministère, notamment de sa présence dans toutes les régions du pays.

Réponse de Solliciteur général Canada. Solliciteur général Canada reconnaît que le caractère complexe du système de justice pénale, qui regroupe de nombreux partenaires de tous les ordres de gouvernement, rend particulièrement difficile la concertation entre les différents organismes et gouvernements concernés. Pour qu'un système aussi complexe soit efficace, il faut notamment que tous les intéressés puissent tirer profit des meilleures pratiques en usage et qu'ils se consultent régulièrement dans le but de trouver des solutions pratiques aux problèmes se rapportant à l'efficacité de leurs rapports. Le Ministère est déterminé à collaborer avec tous ses partenaires, ceux du gouvernement comme ceux de l'extérieur, afin d'assurer le mieux possible la sécurité publique au Canada.

Dans le domaine de la gestion et de l'utilisation de l'information opérationnelle au sein du système de justice pénale, Solliciteur général Canada joue un rôle de chef de file et affirme sa volonté de collaborer avec ses partenaires afin de mettre en œuvre le plan directeur qui mènera à la création du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique. De plus,

le Ministère convient d'évaluer le plus tôt possible dans quelle mesure l'Initiative d'intégration de l'information de la justice permet d'améliorer la mise en commun de l'information par les différents organismes du système de justice pénale canadien.

Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada est d'accord avec le thème général du chapitre au sujet de la nécessité d'améliorer l'infrastructure nationale de l'information. Il travaille avec tous ses partenaires du système de justice pénale en vue d'améliorer l'échange d'information sur les délinquants, en particulier ceux qui viennent d'être condamnés.

Service correctionnel Canada prend également des mesures pour donner suite à d'autres questions le concernant, soulevées dans le chapitre.

Réponse de Statistique Canada. Statistique Canada est d'accord avec les conclusions selon lesquelles il faudrait déterminer, évaluer et améliorer les données qui existent dans le domaine de la justice pénale ainsi que la capacité d'analyse de ces données. Statistique Canada et ses partenaires de l'Entreprise nationale relative à la statistique juridique produisent une vaste gamme de données et d'information de haute qualité, à l'aide des ressources dont ils disposent actuellement. Toutefois, il existe encore des lacunes en matière de données et d'analyse qui ne peuvent être comblées au moyen des fonds fédéraux, provinciaux et territoriaux présentement affectés.

À propos de l'étude

Objectif

Le présent chapitre a pour but de cerner les principaux défis auxquels fait face le système de justice pénale et de voir comment le système relève ces défis. On y cerne aussi des questions que le Bureau du vérificateur général envisagera d'examiner à l'avenir.

Étendue et méthode

Le système de justice pénale se compose de nombreux organismes répartis sur au moins quatre ordres de gouvernement, ainsi que de diverses organisations non gouvernementales. Il comprend les ministères de la Justice fédéral et provinciaux, ainsi que les nombreux services de police, tribunaux, établissements correctionnels, commissions des libérations conditionnelles et groupes de service aux collectivités.

Conformément à notre mandat, nous avons fait porter notre étude sur les principaux organismes fédéraux responsables des questions et des statistiques de la justice pénale, à savoir Solliciteur général Canada, le ministère de la Justice Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Centre canadien de la statistique juridique, une division de Statistique Canada. Et, le cas échéant, nous nous sommes fondés sur des renseignements obtenus d'organismes provinciaux et municipaux, d'autres États et d'organisations non gouvernementales.

Nous nous sommes penchés sur les principaux enjeux de la justice pénale et avons analysé l'étendue de l'information sur les activités criminelles, les délinquants et les victimes. En outre, nous avons étudié des projets touchant l'ensemble du système de justice pénale, entrepris par les gouvernements et d'autres organismes. Dans notre étude, nous avons tenu compte des rôles que jouent les instances fédérales et les autres ordres de gouvernement.

Nous avons étudié des questions générales, qui concernent la plupart des gens ayant affaire au système de justice pénale, sans pour autant négliger des questions propres à certains grands groupes de délinquants et de victimes d'actes criminels, dont les jeunes, les Autochtones, les femmes, ainsi que les délinquants malades et âgés. Nous avons cherché à voir comment le système répond aux besoins de ceux-ci tout en relevant des défis d'ordre plus général.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Alan Gilmore
Directeurs : Ted Bonder et Diane Charron

Shannon Alford
Sophie Chen
Charlene Cieslik
Sébastien Defoy
Stephanie Tanton

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 5

Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-5F
ISBN 0-662-86990-7

Chapitre

5

Défense nationale

Le recrutement et le maintien du personnel militaire

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

La Défense a présenté récemment ses nouvelles initiatives en matière de recrutement 3
Des vérifications antérieures ont traité de la gestion des ressources humaines militaires 3
Objet de la vérification 4

Observations 4

Les Forces canadiennes n'ont pas assez de personnel dans la plupart de leurs groupes professionnels militaires 4
Les groupes professionnels communs exigent le plus d'attention 6
Les pénuries de personnel nuisent aux priorités 8
Les déploiements augmentent la charge de travail de chacun 9
Il faut plus de données pour étudier la fréquence de déploiement du personnel 10

Recrutement 10

À l'heure actuelle, les Forces armées cherchent à recruter plus de monde 10
Malgré les efforts déployés, les objectifs de recrutement ne sont pas atteints 11
Il faut faire davantage en ce qui concerne le recrutement axé sur la diversité 12
Les recruteurs se font rares 13
L'instruction suivant la formation élémentaire des recrues connaît une situation difficile 13

Maintien de l'effectif 13

On s'attend à un plus grand nombre de départs 13
Il faut des gens expérimentés 15

Mesures prises par d'autres pays 16

Gestion du changement au sein des ressources humaines militaires 17

Conclusion et recommandations 19

À propos de la vérification 22

Défense nationale
Le recrutement et le maintien du personnel militaire

Points saillants

5.1 Les Forces canadiennes doivent remédier à des pénuries dans la plupart de leurs groupes professionnels militaires. Plus de 3 000 postes sont vacants, surtout dans des groupes clés comme ceux des ingénieurs, des techniciens de véhicules et d'armement, des médecins et des dentistes. À l'heure actuelle, il n'y a pas suffisamment d'effectifs formés en activité dans les Forces canadiennes pour répondre aux besoins des groupes professionnels.

5.2 Les pénuries actuelles résultent des mesures prises lorsque la Défense nationale a réduit ses effectifs au milieu des années 1990. Un niveau de recrutement moindre, les compressions effectuées dans la gestion des ressources humaines, l'absence, par manque d'information, d'un suivi pertinent du niveau de l'effectif des groupes professionnels, et des capacités restreintes d'instruction expliquent en partie les problèmes actuels. Les gestionnaires des ressources humaines n'avaient pas les données nécessaires pour étayer les décisions de recrutement et d'attrition visant chaque groupe professionnel militaire. Aujourd'hui, la population militaire est inégalement répartie; il n'y a pas assez de personnel dans la majorité des groupes professionnels et il y en a trop dans certains.

5.3 Les Forces canadiennes reconnaissent qu'elles doivent agir dès maintenant pour combler les pénuries. Elles ont augmenté le recrutement et veulent tripler le nombre annuel de nouveaux membres de la Force régulière, lequel passerait d'environ 2 500 à 7 000 recrues par année dans le cadre de leur stratégie triennale de recrutement. Elles s'efforcent aussi d'examiner les options en ce qui a trait au maintien de l'effectif et aux offres qui pourraient être faites aux militaires qui se demandent s'ils doivent partir ou rester.

5.4 Malgré ces efforts, la campagne de recrutement actuelle n'a pas attiré un nombre suffisant de nouveaux membres de la Force régulière pour permettre aux Forces canadiennes d'atteindre leur objectif de 7 000 recrues. Nous avons constaté que le Ministère fait du bon travail en vue de régler les problèmes du système de recrutement, mais le manque de personnel fait obstacle aux efforts accrus de recrutement. En outre, il lui faut mettre davantage l'accent sur la diversité et recruter des Canadiens appartenant aux groupes minoritaires.

5.5 Les pratiques antérieures liées aux ressources humaines ont engendré des crêtes et des creux dans la distribution de la population militaire, ce qui entraîne certains écarts sur les plans de l'expérience acquise et de la répartition selon le grade et l'âge. Les Forces canadiennes doivent conserver leur personnel qualifié et expérimenté, et c'est pourquoi elles étudient des

options relatives au maintien de l'effectif. Toutefois, bon nombre des initiatives seront mises en œuvre seulement après que certains militaires auront décidé de partir, et il faudra peut-être jusqu'à 30 ans aux Forces canadiennes pour parvenir à un profil de population stable.

5.6 Nous sommes préoccupés par le fait que peu de militaires affectés à la gestion des ressources humaines militaires possèdent de l'expérience ou une formation pertinente au chapitre des politiques et des pratiques s'appliquant au secteur des ressources humaines. Il est certes possible de suivre certains cours en ce domaine mais les Forces canadiennes gagneraient à avoir un groupe possédant la formation, l'expérience et les connaissances voulues pour gérer les changements nécessaires à long terme dans le domaine des ressources humaines.

Réaction de la Défense nationale. En général, le Ministère est d'accord avec nos constatations et il a indiqué qu'il étudierait une série d'options afin d'améliorer la gestion des ressources humaines. Il a indiqué également qu'il prendra des mesures afin de communiquer, dès que possible, au Parlement les résultats de la mesure du rendement.

Introduction

5.7 Dans le cas des membres de la Force régulière, le plafond de l'effectif se situe à environ 60 000 personnes. En septembre 2001, quelque 57 600 hommes et femmes servaient dans les Forces canadiennes. Toutefois, ces militaires ne sont pas tous prêts à prendre part à des opérations. Certains ne sont pas encore formés, et d'autres sont en congé de maladie ou de retraite, ou sont indisponibles pour des raisons administratives ou disciplinaires. Au moment de notre vérification, environ 52 300 militaires dûment formés servaient dans la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne.

5.8 De 1994 à 2000, les Forces canadiennes ont recruté moins de la moitié du nombre de militaires qu'elles ont perdus. Pendant la période de réduction des effectifs, elles n'ont recruté que 14 700 nouveaux membres alors qu'environ 31 500 militaires sont partis. En 1996, les chercheurs du Ministère ont prévenu la direction qu'en raison de faibles taux de recrutement et du vieillissement de la population militaire, la Défense nationale pourrait, à l'approche de l'année 2003, manquer de personnel qualifié à promouvoir.

5.9 Les pénuries de personnel à la Défense peuvent être plus difficiles à rectifier que dans d'autres organisations parce que les recrues ne commencent habituellement qu'au bas de l'échelle ou au niveau d'entrée. Il est difficile de doter les postes supérieurs qui sont vacants s'il n'y a pas assez de personnel ayant gravi les échelons y conduisant.

La Défense a présenté récemment ses nouvelles initiatives en matière de recrutement

5.10 En janvier 2001, la Défense nationale a entrepris une campagne de recrutement pour faire savoir aux Canadiens qu'elle a besoin de gens possédant les aptitudes et les compétences nécessaires pour faire partie des Forces canadiennes. Elle a annoncé qu'elle engagerait jusqu'à 7 000 personnes dans la Force régulière afin de régler ce qu'elle a décrit comme une situation de crise. Récemment, elle a commencé à offrir des primes pour attirer des recrues déjà formées dans les métiers qui intéressent les Forces canadiennes.

Des vérifications antérieures ont traité de la gestion des ressources humaines militaires

5.11 Dès le début des années 90, le vérificateur général soulignait dans son Rapport la nécessité de mettre l'accent sur la gestion à long terme du personnel militaire. La vérification de la gestion des ressources humaines au sein des Forces canadiennes a révélé que la Défense nationale se devait d'examiner ses conditions de service, l'instruction qu'elle offre aux militaires, ainsi que ses carences au chapitre de l'information à utiliser pour la gestion des ressources humaines.

5.12 Dans notre chapitre de 1996 sur le maintien de la paix, nous avons signalé des lacunes dans la manière dont la Défense nationale planifiait les

déploiements et les rotations, de même qu'un manque d'instruction collective.

5.13 Dans notre chapitre de 1998 sur les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères, nous avons décelé des pénuries chez les techniciens de véhicules des Forces canadiennes et dans six métiers de combat de l'Armée de terre.

5.14 En 2000, le vérificateur général a de nouveau prévenu les Forces canadiennes qu'elles devaient faire un examen critique de l'instruction fournie, et notamment préciser les données dont elles ont besoin pour élaborer des mesures de rendement et prévoir les besoins.

5.15 Plus récemment, en décembre 2001, nous avons signalé que les Forces canadiennes manquaient de techniciens d'entretien, que 15 p. 100 des techniciens en poste n'étaient pas qualifiés pour les emplois qu'ils occupaient et que 50 p. 100 d'entre eux n'avaient pas reçu la formation requise.

Objet de la vérification

5.16 Notre vérification avait pour objet de déterminer si les Forces canadiennes atteignent leur but, c'est-à-dire faire en sorte que chacun des groupes professionnels militaires dispose d'effectifs formés en activité. Nous avons vérifié si la Défense nationale travaillait à résoudre les problèmes qui étaient source de ses actuelles pénuries de personnel.

5.17 D'autres renseignements sur les objectifs, l'étendue et les critères de notre vérification figurent à la fin du chapitre, dans la section intitulée « À propos de la vérification ».

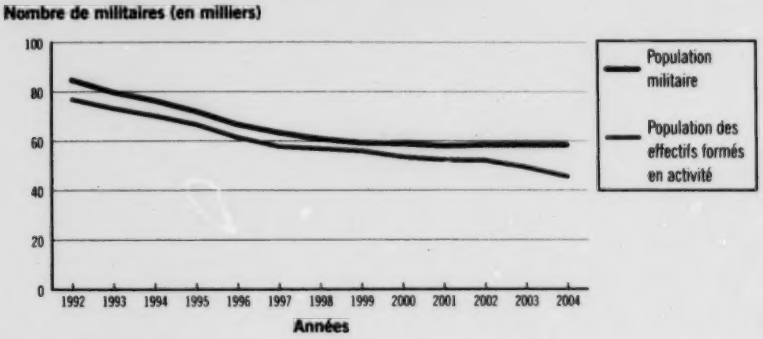
Observations

Les Forces canadiennes n'ont pas assez de personnel dans la plupart de leurs groupes professionnels militaires

5.18 L'expression « effectifs formés en activité » désigne le nombre de militaires formés et prêts à servir. Les planificateurs des forces militaires évaluent le nombre de personnes qu'il faut dans chacun des 105 groupes professionnels militaires; le but de la gestion des ressources humaines consiste à maintenir le niveau des effectifs formés en activité, pour chaque groupe, aussi près que possible du niveau de dotation recherché.

5.19 Depuis 1992, dans la Force régulière, les effectifs formés en activité représentent en moyenne 92 p. 100 de la population militaire. Ils étaient cependant passés à 90 p. 100 en 2001, et les prévisions initiales du Ministère indiquaient qu'ils pourraient être inférieurs à 80 p. 100 d'ici 2004 (voir la pièce 5.1). Le Ministère s'attend à une augmentation du nombre de militaires qui partiront au cours des prochaines années. Les Forces canadiennes doivent donc leur trouver des remplaçants et les former.

Pièce 5.1 Les effectifs formés en activité des Forces canadiennes



Source : Défense nationale

5.20 Certains groupes professionnels comptent déjà très peu de militaires formés en activité. Par exemple, nous avons constaté que les forces armées n'ont qu'environ 80 p. 100 du nombre désiré d'électrotechniciens navals et seulement 75 p. 100 du nombre voulu de techniciens en systèmes de conduite du tir.

5.21 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les Forces canadiennes disposaient de 3 300 postes vacants dans 72 de leurs groupes professionnels militaires, mais qu'il y avait en tout 900 personnes de trop dans 21 groupes. Le niveau de dotation recherché a été atteint dans douze groupes.

La Marine a besoin de plus de personnel compétent.

5.22 La Marine a besoin de gens qui possèdent des compétences techniques. La Marine, pour son service en mer, fait appel à plusieurs groupes de spécialistes dont les tâches sont exigeantes. Toute pénurie, même dans un nombre limité de spécialités, peut signifier qu'un navire devra se déployer sans un personnel suffisant ou sans assez de personnel compétent, ou encore qu'il ne pourra pas se déployer du tout. Par exemple, le NCSM *Huron* est resté à quai depuis octobre 2000, en partie parce que la Marine ne peut lui fournir assez de marins qualifiés pour prendre la mer.

5.23 La Marine doit trouver et former davantage de techniciens d'armes navales, de spécialistes des communications, d'opérateurs de capteurs, d'opérateurs en électronique et d'ingénieurs. Le taux d'attrition est élevé dans les groupes professionnels liés au combat sur mer, les départs ayant lieu en début de carrière. De plus, la Marine est préoccupée par le fait que le taux d'attrition chez les femmes est supérieur à la moyenne.

5.24 Malgré son recrutement de nouveaux membres, la Marine n'avait toujours pas assez de personnel qualifié dans 15 de ses 21 groupes professionnels militaires au moment de notre vérification.

5.25 L'Armée de terre a besoin de techniciens qui peuvent assurer le fonctionnement de son matériel et aider au maintien des capacités de combat. La dotation des groupes de techniciens d'armement, de techniciens en systèmes de conduite du tir, d'ingénieurs et de techniciens de véhicules est

inférieure au niveau de dotation recherché et ces groupes ne présentent encore aucun signe de rétablissement.

5.26 Dans les groupes professionnels des armes de combat, particulièrement l'infanterie, le taux d'attrition est très élevé durant les trois premières années de service, période où 72 p. 100 des fantassins quittent les Forces canadiennes.

Un fantassin place des barbelés dans le cadre d'un exercice de combat au cours de l'opération Eclipse en Érythrée.

5.27 Les effectifs augmentent dans plusieurs groupes professionnels de l'Armée de terre, mais 10 des 15 groupes manquaient toujours de personnel au moment de notre vérification.

5.28 **La Force aérienne est inquiète au sujet de son effectif.** La Force aérienne est en meilleure posture que les deux autres armées, mais le nombre insuffisant de pilotes, d'ingénieurs et de techniciens responsables de l'avionique et de l'électronique, demeure pour elle un sujet de préoccupation.

5.29 Le Chef d'état-major de la Force aérienne a récemment fait remarquer que « l'élément le plus critique au sein de la Force aérienne est l'attrition des pilotes expérimentés, qui diminue les capacités de la Force aérienne à atteindre ses objectifs opérationnels et à régénérer des équipages d'aéronefs qualifiés ». Il a ajouté que le taux d'attrition pourrait être très élevé en 2003 lorsque prendra fin la période de service obligatoire attribuable au programme d'indemnité provisoire des pilotes. Ce programme a été instauré en 1998 pour offrir une prime aux pilotes qui consentaient à rester pendant cinq années de plus. Environ 800 indemnités ont été offertes et quelque 550 ont été acceptées, ce qui représente un coût total de 35,8 millions de dollars.

5.30 Nous avons constaté que 7 des 14 groupes professionnels militaires de la Force aérienne étaient à court de personnel.

Les groupes professionnels communs exigent le plus d'attention

5.31 Les pénuries les plus graves existent dans les groupes professionnels militaires communs, qui regroupent presque 40 p. 100 des membres des Forces canadiennes. Sur les 55 groupes communs à la Marine, à l'Armée de terre et à la Force aérienne, 40 connaissent des pénuries de personnel qualifié. Nous avons constaté que beaucoup de ces groupes sont mis à plus rude épreuve que d'autres en raison d'une attrition plus élevée et d'un moins grand nombre de recrues depuis 1999.

5.32 À titre d'exemple, nous avons constaté que dans plusieurs catégories médicales, notamment chez les dentistes et les médecins, l'effectif se trouve à 20 p. 100 sous le niveau des besoins définis. De nombreux groupes professionnels de techniciens en génie subissent des pénuries similaires, à l'instar d'autres groupes plus spécialisés comme ceux des avocats et des aumôniers.

Quelques métiers militaires stimulants

Officiers ingénieurs de l'Armée de terre

Engin blindé du génie.

Les ingénieurs aident l'Armée de terre à se déplacer et à combattre. Ils construisent des ponts et des routes, aménagent des camps pour les soldats et fournissent des cartes détaillées et autres produits indispensables qui permettent à l'Armée de terre d'accomplir son travail. Ils se déploient avec les troupes et ont participé à 35 déploiements différents au cours des 6 dernières années.

À l'heure actuelle, l'Armée de terre n'a pas assez d'ingénieurs en construction et en cartographie, et elle n'a pas réussi à en recruter autant qu'elle l'avait espéré, à un moment où l'attrition est à la hausse. Ces groupes sont mis à rude épreuve depuis trois ans. Toutefois, celui des spécialistes du génie de combat se situe au niveau requis.

Comme il faut de quatre à cinq ans pour former un ingénieur, les nouvelles recrues ne pourront combler dans l'immédiat les pénuries d'officiers ingénieurs. L'Armée de terre doit attirer des diplômés en génie et, en février 2002, les Forces canadiennes ont annoncé qu'elles offriraient des indemnités de recrutement allant jusqu'à 40 000 $ aux ingénieurs qualifiés qui seraient intéressés à s'enrôler.

Techniciens de munitions (Tech Mun)

Des techniciens de munitions vérifient de l'équipement au cours de l'opération Palladium, en Bosnie-Herzégovine.

Ces techniciens s'occupent des munitions militaires, en assurent l'entretien et s'en débarrassent de façon à ne causer aucun accident ni aucune blessure. Comme il peut s'agir d'un travail dangereux, les forces armées ne vont chercher que des personnes ayant déjà fait leurs preuves dans un autre groupe professionnel militaire.

Les techniciens de munitions travaillent au sein de bataillons et d'escadrons et veillent à ce que les munitions soient entreposées et manipulées en toute sécurité. Leurs services sont très recherchés lors de déploiements. Ils ont pris part à au moins 70 missions depuis 1996. Lorsque les Forces canadiennes sont déployées, il arrive souvent que ces techniciens le soient aussi.

Leur poste étant considéré comme un poste de temps de guerre, bon nombre de ces personnes servent à titre de techniciens en approvisionnement en temps de paix. Néanmoins, les Forces canadiennes ont toujours besoin de ces compétences. Toutefois le nombre de ces techniciens se situe présentement à environ 21 p. 100 sous le niveau requis.

Techniciens en systèmes de conduite du tir (TSCT)

Un technicien en systèmes de conduite du tir au travail.

Les Forces canadiennes comptent sur les techniciens en systèmes de conduite du tir pour assurer le fonctionnement de leurs systèmes de haute technologie, notamment les systèmes de défense antiaérienne à basse altitude, les systèmes de surveillance électronique des véhicules blindés légers ainsi que les systèmes électriques et optroniques du char Leopard. Ces systèmes sont essentiels pendant les opérations et, s'ils tombent en panne, ce sont ces techniciens qui les réparent.

Ces derniers assurent également le bon fonctionnement des génératrices et des systèmes de conditionnement d'air. Ce matériel est très important pour les troupes déployées qui ont besoin d'entreposer des fournitures médicales et des aliments. Ces techniciens sont affectés à l'étranger avec l'Armée de terre et la Force aérienne; s'il y a pénurie de personnel, les techniciens de ce groupe qui sont disponibles peuvent être appelés à se déployer plus souvent.

Les forces armées manquent de techniciens de cette catégorie, et le taux de recrutement est faible dans ce groupe. Ces militaires sont très spécialisés et, comme leurs compétences sont recherchées dans le secteur privé, certains ont choisi de quitter les Forces. Le manque de personnel dans ce groupe met à rude épreuve la capacité des forces armées d'assurer l'entretien et la réparation de l'équipement aussi rapidement qu'elles le devraient.

Un médecin et un adjoint médical (à droite) soignent un patient au cours de l'opération Palladium, en Bosnie-Herzégovine.

Adjoints médicaux (A Méd)

Les adjoints médicaux sont les travailleurs paramédicaux et les infirmiers auxiliaires des forces armées. Ils aident le personnel médical à prendre soin des malades et des blessés, fournissent des services de soutien en traumatologie et effectuent des missions de transport et de sauvetage. On les trouve à bord des navires, dans les unités de soutien et dans les aéronefs. Ils se déploient avec les troupes et travaillent régulièrement dans des conditions exigeantes sur les plans physique et mental.

Le rythme opérationnel est élevé parce que leur présence est indispensable lorsque les forces militaires se déploient.

En raison d'une pénurie de médecins et d'infirmières, les adjoints médicaux sont appelés à faire plus, particulièrement dans le cas des opérations de triage, ou à aider les médecins en procédant à une première évaluation des patients. Ils jouent un rôle essentiel en aidant les Forces canadiennes à faire face aux pénuries de personnel médical.

Ce groupe professionnel alimente d'autres groupes médicaux tels que ceux des techniciens de bloc opératoire, des techniciens en médecine préventive et des techniciens en médecine aéronautique. Une pénurie d'adjoints médicaux aura plus tard des répercussions sur les autres groupes. À l'heure actuelle, le niveau de l'effectif de ce groupe est satisfaisant et les Forces canadiennes ont à ce chapitre un recrutement qui en assure la stabilité.

Un électronicien naval (Communications) vérifie une pièce d'équipement.

Électroniciens navals (Communications) – Électron N(C)

Les navires doivent être en mesure de communiquer avec les installations à terre, avec d'autres navires et avec les aéronefs avoisinants. Ces électroniciens assurent le fonctionnement de l'équipement et des systèmes de communications internes et externes des navires. Ils veillent au bon fonctionnement des systèmes de radio, de navigation et de balisage qui sont essentiels à la sécurité des navires et des membres d'équipage.

Ces techniciens sont très spécialisés et suivent un programme d'instruction de plus d'un an uniquement pour se qualifier au niveau d'entrée. Ils doivent recevoir une formation professionnelle militaire de premier niveau en mathématiques et en électronique avant de pouvoir passer au niveau suivant. La Marine doit investir dans ces personnes pour garantir le maintien de capacités clés.

Ces électroniciens jouent un rôle important dans la Marine, et ce, pour une autre raison : les équipages des navires comptent sur les liaisons navire-terre pour rester en contact avec leurs proches pendant qu'ils sont en mer.

Ce groupe est présentement à court de personnel, mais sa situation devrait bientôt changer pour le mieux, car il y a assez de militaires en formation pour éliminer les pénuries.

Les pénuries de personnel nuisent aux priorités

5.33 Le Vice-chef d'état-major de la Défense a fixé des priorités en ce qui a trait à la dotation des postes de la Force régulière afin de pouvoir effectuer un déploiement optimal des effectifs compétents, quels que soient la situation ou le théâtre d'opération. L'échelle des priorités va de un à six.

5.34 Les unités de priorité un – pour les déploiements, les engagements internationaux et certaines unités d'intervention rapide – devraient être dotées à 100 p. 100. Dans le cas de deux des déploiements les plus importants à l'étranger, soit l'opération Palladium (Bosnie-Herzégovine) et l'opération

Un médecin et un adjoint médical (à droite) soignent un patient au cours de l'opération Palladium, en Bosnie-Herzégovine.

Adjoints médicaux (A Méd)

Les adjoints médicaux sont les travailleurs paramédicaux et les infirmiers auxiliaires des forces armées. Ils aident le personnel médical à prendre soin des malades et des blessés, fournissent des services de soutien en traumatologie et effectuent des missions de transport et de sauvetage. On les trouve à bord des navires, dans les unités de soutien et dans les aéronefs. Ils se déploient avec les troupes et travaillent régulièrement dans des conditions exigeantes sur les plans physique et mental.

Le rythme opérationnel est élevé parce que leur présence est indispensable lorsque les forces militaires se déploient.

En raison d'une pénurie de médecins et d'infirmières, les adjoints médicaux sont appelés à faire plus, particulièrement dans le cas des opérations de triage, ou à aider les médecins en procédant à une première évaluation des patients. Ils jouent un rôle essentiel en aidant les Forces canadiennes à faire face aux pénuries de personnel médical.

Ce groupe professionnel alimente d'autres groupes médicaux tels que ceux des techniciens de bloc opératoire, des techniciens en médecine préventive et des techniciens en médecine aéronautique. Une pénurie d'adjoints médicaux aura plus tard des répercussions sur les autres groupes. À l'heure actuelle, le niveau de l'effectif de ce groupe est satisfaisant et les Forces canadiennes ont à ce chapitre un recrutement qui en assure la stabilité.

Un électronicien naval (Communications) vérifie une pièce d'équipement.

Électroniciens navals (Communications) – Électron N(C)

Les navires doivent être en mesure de communiquer avec les installations à terre, avec d'autres navires et avec les aéronefs avoisinants. Ces électroniciens assurent le fonctionnement de l'équipement et des systèmes de communications internes et externes des navires. Ils veillent au bon fonctionnement des systèmes de radio, de navigation et de balisage qui sont essentiels à la sécurité des navires et des membres d'équipage.

Ces techniciens sont très spécialisés et suivent un programme d'instruction de plus d'un an uniquement pour se qualifier au niveau d'entrée. Ils doivent recevoir une formation professionnelle militaire de premier niveau en mathématiques et en électronique avant de pouvoir passer au niveau suivant. La Marine doit investir dans ces personnes pour garantir le maintien de capacités clés.

Ces électroniciens jouent un rôle important dans la Marine, et ce, pour une autre raison : les équipages des navires comptent sur les liaisons navire-terre pour rester en contact avec leurs proches pendant qu'ils sont en mer.

Ce groupe est présentement à court de personnel, mais sa situation devrait bientôt changer pour le mieux, car il y a assez de militaires en formation pour éliminer les pénuries.

Les pénuries de personnel nuisent aux priorités

5.33 Le Vice-chef d'état-major de la Défense a fixé des priorités en ce qui a trait à la dotation des postes de la Force régulière afin de pouvoir effectuer un déploiement optimal des effectifs compétents, quels que soient la situation ou le théâtre d'opération. L'échelle des priorités va de un à six.

5.34 Les unités de priorité un – pour les déploiements, les engagements internationaux et certaines unités d'intervention rapide – devraient être dotées à 100 p. 100. Dans le cas de deux des déploiements les plus importants à l'étranger, soit l'opération Palladium (Bosnie-Herzégovine) et l'opération

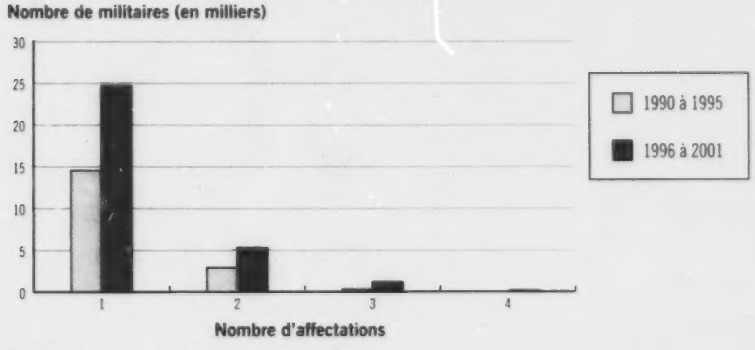
Augmentation (golfe Persique), près de 100 p. 100 des postes étaient occupés par du personnel qualifié. Or, en examinant les données disponibles en septembre 2001 à l'égard de 131 autres unités de priorité un, nous avons constaté que seulement 83 d'entre elles étaient dotées à 100 p. 100. Les Forces canadiennes n'avaient pas assez de personnel pour doter 567 des 5 011 postes dans 48 unités. Bon nombre des postes vacants se trouvaient dans des escadrons de recherche et de sauvetage et dans des régiments qui s'apprêtaient à se déployer. Par ailleurs, il arrivait souvent que des postes au sein du NORAD et de l'OTAN, ainsi que des postes d'attaché, ne soient pas dotés.

5.35 Nous nous sommes également penchés sur la dotation dans 65 unités de priorité deux. Ces unités sont importantes pour l'efficacité opérationnelle future et se spécialisent dans les concepts et la doctrine, le recrutement, la politique et la planification, de même que les opérations interarmées. Les unités de priorité deux devraient être dotées à 98 p. 100, mais seulement 18 des 61 unités examinées répondaient à cette exigence. Parmi celles-là, on retrouvait surtout des unités postales ou des bureaux des affaires publiques. Des centres de recrutement, des unités du renseignement et des communications, ainsi que des unités nécessaires à l'élaboration de la politique et à la planification, étaient à court de personnel.

Les déploiements augmentent la charge de travail de chacun

5.36 Les pénuries de personnel qualifié et expérimenté se produisent à un moment où augmente le nombre de déploiements des Forces canadiennes (voir la pièce 5.2). En 1996, nous avons constaté que 18 p. 100 des militaires déployés entre 1990 et 1995 l'avaient été plus d'une fois pour des périodes de six mois ou plus. Nous avons décidé de revoir cette analyse lors de la présente vérification et nous avons relevé une hausse considérable du nombre de militaires appelés à servir à l'étranger pendant six mois ou plus.

Pièce 5.2 Déploiement du personnel militaire de 1990 à 1995 et de 1996 à 2001



Source : Défense nationale

5.37 Entre 1996 et 2001, le Canada a affecté deux fois plus de militaires dans le cadre de déploiements de six mois ou plus qu'il ne l'avait fait de 1990 à 1995. Néanmoins, nous avons constaté que seulement 21 p. 100 d'entre eux avaient été déployés plus d'une fois, ce qui représentait une légère augmentation par rapport au pourcentage observé en 1996.

5.38 Toutefois, le nombre de déploiements augmente et les effectifs militaires diminuent, ce qui signifie qu'il y a moins de personnel pour exécuter les tâches au pays. Nous avons constaté que des membres des Forces canadiennes mentionnaient souvent les conditions de travail, y compris la charge de travail, comme l'un des facteurs contribuant au mécontentement à l'égard des forces armées. Les conditions de travail et les préoccupations familiales, notamment le temps passé loin de la famille, étaient les deux raisons les plus fréquemment invoquées pour quitter les Forces.

Il faut plus de données pour étudier la fréquence de déploiement du personnel

5.39 Le Ministère examine actuellement la fréquence de déploiement du personnel, c'est-à-dire la durée des périodes pendant lesquelles les militaires doivent vivre loin de leur famille. Les premiers résultats du sondage du Ministère sur la qualité de vie laissent supposer que les militaires ont l'impression de passer trop de temps loin de chez eux. Bien qu'il dispose de données sur le rythme opérationnel, c'est-à-dire sur le temps passé en déploiement, le Ministère n'en possède aucune sur les périodes pendant lesquelles les militaires doivent également s'éloigner de leur famille pour d'autres raisons, par exemple pour suivre des cours, travailler temporairement dans des centres de recrutement, donner des cours dans des écoles de recrues ou remplacer d'autres militaires qui sont partis.

5.40 La Défense nationale a publié une ordonnance administrative stipulant qu'un militaire ne peut être appelé à s'éloigner de sa famille avant qu'une période d'au moins 60 jours se soit écoulée depuis son retour d'un déploiement et qu'il ne sera pas déployé de nouveau avant une période d'un an. On fait une exception si le militaire présente une demande de dérogation, mais nous avons constaté qu'il y avait eu très peu de cas de ce genre. Même si le fait de garder les militaires chez eux atténue les préoccupations au sujet du temps passé loin de la famille, celles qui portent sur l'accroissement de la charge de travail ne sont pas réglées pour autant.

5.41 Il convient cependant de mentionner la hausse récente du nombre de demandes de dérogation présentées par des militaires en ce qui a trait au déploiement dans le cadre de l'opération Apollo (Afghanistan).

Recrutement

À l'heure actuelle, les Forces armées cherchent à recruter plus de monde

5.42 Nous avons constaté que le Ministère a pris des mesures pour améliorer les systèmes et pratiques lui permettant de définir les besoins en matière de recrutement. Il a rétabli l'examen annuel des groupes professionnels militaires, dressé le plan stratégique de contingentement pour donner une orientation quant au nombre requis de recrues et fixé les priorités des centres de recrutement. Il suit les résultats grâce au rapport d'analyse de la

production, de l'attrition, du recrutement et du maintien de l'effectif (PARRA) qui est mis à jour tous les mois.

5.43 À l'heure actuelle, les centres de recrutement redoublent d'ardeur afin d'obtenir de meilleurs résultats et ils utiliseront le système de gestion de l'information sur les recrues des Forces canadiennes afin d'avoir une meilleure idée du succès des efforts de recrutement sur l'ensemble du territoire canadien.

5.44 En outre, le Ministère a pris des mesures afin que les jeunes Canadiens considèrent les Forces canadiennes comme l'un de leurs choix de carrière. Par rapport à la génération précédente, moins de Canadiens connaissent ce qu'offre une carrière dans les Forces armées. Le Ministère vise à faire davantage connaître les Forces canadiennes grâce à une publicité accrue s'appuyant sur un plan de mesure du rendement du recrutement. Les dépenses de publicité ont d'ailleurs augmenté, passant de 3,68 millions de dollars en avril 2000 à 13,78 millions de dollars en mars 2001.

5.45 En 2000-2001, le Ministère a également augmenté les budgets des centres de recrutement pour les activités de mise en valeur de la carrière militaire dans les diverses collectivités du Canada. Toutefois, il a fallu une autre année pour commencer à coordonner les activités afin d'aider les recruteurs à mieux orienter leurs efforts. Un coordonnateur a commencé récemment à travailler avec les centres de recrutement pour élaborer des mesures de rendement et planifier les activités.

5.46 En juillet 2001, le Conseil du Trésor a approuvé des indemnités de recrutement pour 19 groupes professionnels militaires afin d'aider la Défense nationale à attirer des recrues qui possèdent déjà les compétences requises. Jusqu'à 20 000 $ sont offerts aux personnes recrutées qui peuvent prouver leurs qualifications et qui terminent l'instruction militaire. Il peut s'agir, par exemple, de techniciens en électricité ou en communications, de techniciens en radiologie et de personnes ayant une formation policière. Par l'offre d'une indemnité, le Ministère vise à intégrer rapidement les recrues dans les groupes professionnels où les besoins sont pressants, en particulier ceux où les périodes d'instruction sont longues, comme c'est le cas des électroniciens navals dont la formation peut durer plus d'un an. Cela permet aussi au Ministère d'éviter des coûts d'instruction qu'il assumerait normalement.

Malgré les efforts déployés, les objectifs de recrutement ne sont pas atteints

5.47 Pendant les trois premiers trimestres de 2001-2002, les Forces canadiennes ont pu recruter environ 63 p. 100 des militaires du rang et 55 p. 100 des officiers dont elles ont besoin. Le Ministère prévoyait ajouter quelque 4 800 nouveaux membres aux Forces canadiennes d'ici la fin de décembre 2001, mais il n'en a recruté que 3 655.

5.48 Bien que le taux de recrutement soit supérieur à celui des années précédentes, certains groupes professionnels n'accueillent pas assez de nouveau personnel pour atteindre un niveau de dotation satisfaisant. Nous avons constaté que 29 des 105 groupes professionnels ont atteint moins de

50 p. 100 de leur objectif de recrutement depuis le début de l'année. Il s'agit, entre autres, des groupes suivants :

- dentistes, médecins, physiothérapeutes, pharmaciens et infirmières;
- techniciens de systèmes d'information et de communications terrestres;
- techniciens en systèmes de conduite du tir;
- sapeurs de l'air.

5.49 Les besoins de recrutement pour l'année ont été dépassés dans certains groupes, notamment ceux des sapeurs, des chercheurs en communications, des cuisiniers et des stewards, tous déjà en sureffectif. À cause du plafond fixé pour les effectifs et du nombre limité de recrues que les Forces canadiennes peuvent accepter, l'enrôlement dans un groupe déjà en surnombre peut se faire au détriment d'un groupe à court de personnel. Nous avons constaté que le Ministère continuait d'admettre des recrues dans des groupes professionnels ayant déjà le personnel requis.

5.50 Il y a recrutement excessif lorsque le plan stratégique de contingentement, qui précise le nombre de recrues dont chaque groupe professionnel a besoin durant l'année, n'est pas suivi. Le Ministère affirme qu'il tiendra compte de ces excédents à mesure qu'il dressera les plans de contingentement de ces groupes au cours des deuxième et troisième années de la stratégie de recrutement.

Il faut faire davantage en ce qui concerne le recrutement axé sur la diversité

5.51 Dans son rapport de 2000 sur l'intégration des femmes et l'équité en matière d'emploi, le Comité consultatif ministériel a constaté qu'ensemble les groupes désignés représentaient moins de 17 p. 100 de la population militaire. Puisque les Forces canadiennes sont traditionnellement composées de jeunes hommes de race blanche, elles ne reflètent pas la mosaïque ethnique et sociale du Canada.

5.52 Les centres de recrutement ont commencé à mener un sondage sur l'intérêt à l'égard des Forces canadiennes pour obtenir de l'information sur les personnes qui visitent les centres afin de se renseigner au sujet de l'enrôlement dans les forces armées. Au moment de notre vérification, environ 5 000 questionnaires avaient été remplis et analysés aux fins du rapport de septembre 2001. Les données recueillies indiquent que les Forces canadiennes attirent encore de jeunes hommes de race blanche, principalement des anglophones.

5.53 Le Ministère reconnaît qu'il a besoin de spécialistes pour guider le recrutement et l'instruction axés sur la diversité. Il a récemment attribué un contrat à une entreprise pour qu'elle forme des recruteurs auprès de divers groupes ethniques et sociaux d'ici mars 2002.

5.54 De plus, il met en œuvre des programmes visant à donner aux jeunes Autochtones la chance de mieux connaître les Forces canadiennes, puis de décider s'ils veulent s'enrôler. Il fait connaître ces programmes au moyen d'affiches publicitaires.

5.55 Les activités de mise en évidence et de diversification du recrutement ne font que débuter et elles devront se poursuivre. Il est cependant trop tôt pour dire si les efforts déployés atteignent les groupes minoritaires visés. Les quelques données dont on dispose indiquent néanmoins qu'il y a encore du travail à faire.

Les recruteurs se font rares

5.56 L'un des défis qui se pose actuellement aux recruteurs consiste à s'assurer qu'ils sont assez nombreux pour accomplir leur tâche. La dotation des postes de recruteur est une priorité de niveau deux. Or, nous avons constaté que la plupart des centres de recrutement manquaient de recruteurs, même si le Ministère en augmente le nombre en affectant à ces centres du personnel à court terme. Dans l'ensemble, la dotation des centres de recrutement se situait à environ 90 p. 100 des niveaux requis.

L'autobus de recrutement de la Marine à Halifax.

L'instruction suivant la formation élémentaire des recrues connaît une situation difficile

5.57 L'école de formation élémentaire des recrues de Saint-Jean d'Iberville a réagi rapidement à la nécessité de doubler sa capacité actuelle et de former jusqu'à 6 000 recrues. Durant l'actuelle campagne de recrutement, la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne ainsi que le service d'instruction de la BFC Borden sont appelés à former des recrues lorsque Saint-Jean n'a plus de place. Présentement, la majorité des activités d'instruction de l'Armée de terre se déroulent à la BFC Gagetown.

5.58 Toutefois, des goulots d'étranglement commencent à se former dans le système. Après avoir terminé l'instruction élémentaire des recrues, ces militaires exercent leur métier respectif ou entreprennent un programme de formation professionnelle. D'après nos constatations, un nombre accru de militaires attendent que des places soient disponibles dans les écoles de métier. Le délai d'attente s'est accru entre la fin de l'instruction élémentaire et le début de la formation spécialisée. Dans la stratégie de recrutement, cette situation a été désignée comme constituant un risque et les Forces canadiennes devront y remédier.

Maintien de l'effectif

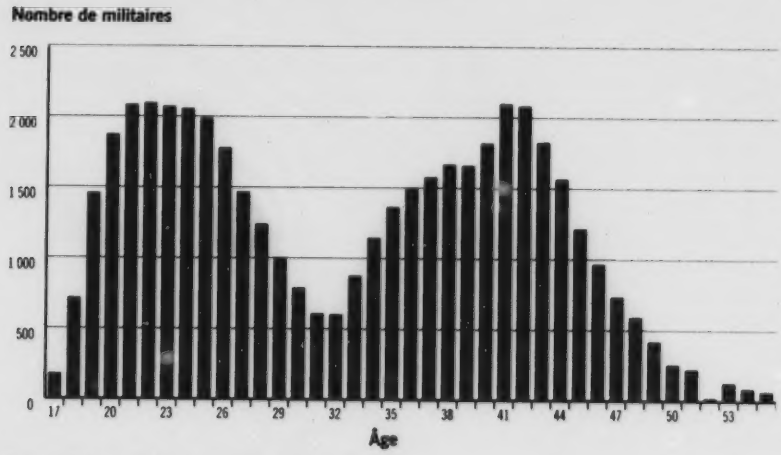
On s'attend à un plus grand nombre de départs

5.59 Le Ministère prévoit qu'un grand nombre de militaires qualifiés et expérimentés pourraient commencer à quitter les Forces canadiennes d'ici 2004. Cette situation pourrait réduire le niveau d'expérience acquise, car la répartition de la population militaire montre qu'il n'y a pas assez de personnel pour combler les postes des militaires qui partiront (voir la pièce 5.3). Dans son plan d'action de juin 2001 pour le maintien de l'effectif, la Marine a prévenu qu'étant donné l'état actuel de l'économie canadienne, et la retraite prochaine des membres de la génération du baby boom, les Forces canadiennes devraient s'attendre à un accroissement de l'attrition à mesure que la majorité des militaires deviendront en même temps admissibles à la retraite.

5.60 Nous avons également constaté que de nombreux militaires auront bientôt suffisamment d'années de service pour être admissibles à la retraite et, là encore, on manque de personnel pour les remplacer (voir la pièce 5.4).

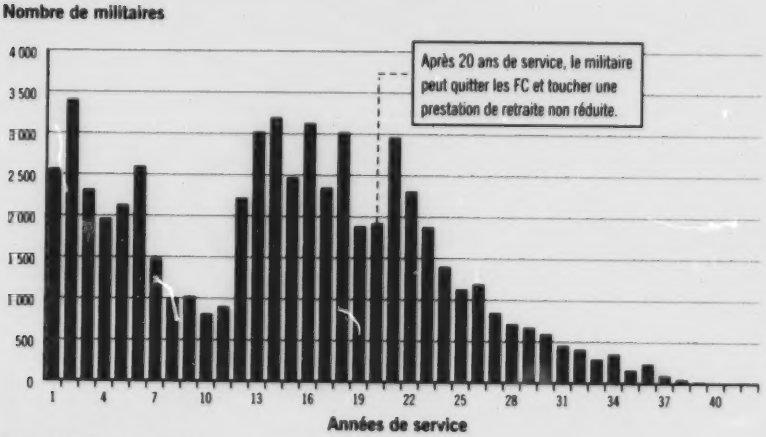
5.61 Parce que les forces armées dotent généralement leurs postes à l'interne, en allant chercher des recrues et des élèves-officiers et en leur faisant gravir les échelons de la hiérarchie militaire, il n'est guère possible à l'heure actuelle de remplir ce vide démographique. Le personnel doit être formé et doit acquérir de l'expérience avant de pouvoir être promu pour occuper les postes vacants, surtout si ces derniers comportent des responsabilités de leadership.

Pièce 5.3 Répartition prévue des militaires du rang en 2007



Source : Défense nationale — prévision établie en 1997

Pièce 5.4 Années de service dans les Forces canadiennes



Source : Défense nationale

5.62 Dans notre chapitre de décembre 2001 intitulé « Défense nationale – L'équipement en service », nous avons signalé qu'en raison des pénuries de personnel qualifié, certaines personnes étaient promues à des postes, ou nommées à titre intérimaire, alors qu'elles ne possédaient pas encore toutes les compétences voulues.

5.63 Les crêtes et les creux dans la répartition de la population militaire devront être aplanis dans l'ensemble des Forces canadiennes. Les chercheurs du Ministère estiment que, selon la réussite des efforts de recrutement, il faudra peut-être attendre jusqu'à 30 ans pour voir le profil de la population militaire changer de telle sorte que le nombre approprié de militaires soient disponibles et possèdent les compétences et l'expérience nécessaires pour répondre à la demande.

Il faut des gens expérimentés

Des troupes plient bagage.

5.64 Malgré les efforts du Ministère, l'attrition pose toujours problème dans certains groupes. Pendant plusieurs années, le Ministère n'a pas relevé les raisons des départs, si bien que maintenant il n'a pas de données complètes ou fiables qui l'aideraient à orienter les efforts en vue du maintien de l'effectif. Certains sondages révèlent que la plupart des militaires qui partent volontairement le font pour les raisons suivantes :

- les préoccupations familiales, par exemple la stabilité et l'incidence de déménagements réguliers, la question de l'emploi du conjoint, ou le temps passé loin de la famille (fréquence de déploiement du personnel);
- le climat et l'éthique de travail de l'organisation, notamment les conditions du service militaire, la charge de travail et l'impression qu'il existe de meilleurs emplois ailleurs;
- les préoccupations concernant le leadership.

5.65 En juillet 2001, le Ministère a défini sa stratégie et ses initiatives de maintien de l'effectif visant à encourager les militaires qualifiés et expérimentés à demeurer dans les Forces canadiennes. Certaines initiatives ont été mises en œuvre pour résoudre le problème de l'attrition actuelle, par exemple en portant à 60 ans l'âge de la retraite obligatoire. Le Ministère a réalisé des progrès concernant les initiatives sur la qualité de vie et signalé qu'il avait donné suite à 55 des 89 recommandations formulées par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (Chambre des communes). Les progrès comportent notamment une augmentation de la rémunération, la création du Centre pour le soutien des militaires blessés, l'amélioration des logements militaires et la mise en place de projets pour appuyer les familles des militaires.

5.66 Les Forces canadiennes ont récemment effectué un sondage sur la qualité de vie afin de savoir s'il avait été tenu compte des préoccupations des militaires et de leurs conjoints, et afin d'établir des critères de base pouvant servir à mesurer les progrès futurs. Le sondage a révélé, d'une part, que le taux de satisfaction était faible relativement aux progrès accomplis à l'égard des initiatives que les militaires jugent les plus importantes et, d'autre part, qu'il fallait améliorer les communications sur les initiatives. Néanmoins, 50 p. 100

des répondants ont dit que la qualité de vie dans les Forces canadiennes était bonne ou très bonne.

5.67 Les militaires qui partent ont émis des réserves sur le leadership. D'après les sondages, ces réserves s'expliquent par l'incapacité à obtenir du matériel adéquat et à régler la question relative à la fréquence de déploiement du personnel, aux mauvaises communications et à l'absence d'orientation.

5.68 Parce qu'il n'a pas analysé les raisons pour lesquelles des militaires quittent volontairement les Forces canadiennes, le Ministère se doit maintenant d'obtenir des renseignements fiables avant de pouvoir élaborer des initiatives appropriées en vue du maintien de l'effectif. D'ici le milieu de 2002, le Ministère compte avoir mis à jour son questionnaire sur les causes des départs des Forces canadiennes et instauré un processus officiel d'entrevue de départ. Le Directeur (Besoins en ressources humaines militaires) et le Directeur (Politique d'emploi des militaires) travaillent de concert avec les autorités de gestion des groupes professionnels militaires pour définir les tendances en matière d'attrition et y faire face.

5.69 La Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne ont chacune confié à un groupe la tâche de réduire le taux d'attrition. La Marine et la Force aérienne ont élaboré des stratégies de maintien de l'effectif et pris certaines mesures de leur propre chef, par exemple en offrant des indemnités aux pilotes et en augmentant les possibilités de promotion. Les progrès liés aux initiatives de maintien de l'effectif doivent être signalés au sous-ministre adjoint (Ressources humaines — Militaires). L'Armée de terre a récemment entrepris l'élaboration de son programme de maintien de l'effectif.

5.70 D'autres initiatives de maintien de l'effectif seront mises en œuvre à plus long terme, mais nous craignons que les changements soient apportés uniquement après le départ du groupe qui sera bientôt admissible à la retraite. L'examen de la fréquence de déploiement du personnel doit se terminer en 2002. Les travaux visant à assouplir les conditions de service ont débuté, mais ils ne seront pas achevés avant 2004. L'examen de la structure des groupes professionnels militaires doit quant à lui prendre fin en 2005.

5.71 L'attrition est plus élevée chez les femmes que chez les hommes. Entre 1989 et 2000, le taux global était de 7,6 p. 100 dans le cas des femmes et de 6,9 p. 100 pour les hommes. Les données sur l'attrition chez les groupes minoritaires ne sont pas disponibles. Nous avons constaté qu'il y avait peu d'initiatives de maintien de l'effectif visant les femmes ou les groupes minoritaires. Dans le plan d'équité en matière d'emploi des Forces canadiennes de décembre 1999, le Ministère s'attendait à ce que les plans de la Marine, de l'Armée de terre et de la Force aérienne, ainsi que les plans ministériels, soient achevés au plus tard en février 2000. Cette date a toutefois été reportée au printemps de 2002.

Mesures prises par d'autres pays

5.72 Les forces armées d'autres pays font également face à des défis sur les plans du recrutement et du maintien de l'effectif. Nous avons examiné les approches adoptées par les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie et dégagé quelques thèmes communs (voir l'encadré « Efforts de recrutement et

de maintien de l'effectif faits par d'autres pays » à la page 18). Les recruteurs se rendent compte que les jeunes d'aujourd'hui cherchent des occasions de parfaire leur éducation et d'acquérir des compétences qui sont monnayables dans le secteur privé. Les primes et les programmes d'encouragement servent à attirer ces jeunes. Les recruteurs s'aperçoivent aussi qu'ils ont besoin d'être plus visibles auprès des recrues éventuelles, d'où l'augmentation de leurs budgets de publicité.

5.73 Il faut conserver les militaires qui possèdent des compétences dans certains groupes professionnels spécialisés. Quelques-uns de ces derniers offrent des primes de réenrôlement dans certains cas pour inciter leurs membres à rester. L'Australie envisage également des conditions de travail plus souples.

Gestion du changement au sein des ressources humaines militaires

5.74 En novembre 2000, le sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) a produit son premier plan annuel des capacités à long terme (Ressources humaines) afin de donner un certain ordre et une visibilité globale à ses projets portant sur les ressources humaines, dont les coûts sont estimés à environ 142 millions de dollars en 2001-2002 et à 164 millions de dollars en 2002-2003. Parce que le plan est présenté aux cadres supérieurs de la Défense et que les dépenses sont approuvées par le Conseil de gestion du programme, les questions liées aux ressources humaines sont portées à l'attention de la haute direction. Les ressources humaines constituaient la grande priorité du Ministère l'an dernier, et elles le sont encore cette année.

5.75 Nous avons examiné six des projets les plus importants et constaté que tout se déroulait bien et qu'ils étaient bien gérés. Nous avons cependant remarqué que les questions dont ils traitaient étaient déterminées au moyen d'examens externes plutôt qu'à l'aide d'une analyse interne des questions portant sur les ressources humaines militaires.

5.76 Peu de membres du personnel militaire chargés de la gestion des ressources humaines possèdent une expérience ou des compétences en ressources humaines qui pourraient être utiles aux projets. Les Forces canadiennes n'ont pas de groupe professionnel militaire spécialisé dans la gestion de leur effectif, lequel totalise près de 60 000 militaires. Des militaires sont affectés à ce domaine par rotation dans le cadre du cycle normal d'affectation; ils arrivent avec de précieuses connaissances militaires mais souvent ne possèdent qu'une expérience limitée des politiques et de la planification des ressources humaines. Le Ministère offre la possibilité de suivre certains cours sur les ressources humaines.

5.77 En 1990, le vérificateur général faisait déjà état de la nécessité d'améliorer l'information sur le rendement pour gérer les ressources humaines au sein des forces armées. Nous nous sommes rendu compte que de nombreux groupes distincts examinaient leurs besoins en ressources et rassemblaient leurs propres données. La majorité des renseignements étaient recueillis pour des demandes ou des recherches particulières, mais ils ne servaient que rarement au suivi des ressources humaines.

Efforts de recrutement et de maintien de l'effectif faits par d'autres pays

États-Unis

Les cinq services (Marine, Armée, Force aérienne, Corps des Marines et Garde côtière) prennent des mesures similaires dans le cadre de programmes distincts. Ils offrent tous des primes d'enrôlement versées uniquement si les recrues terminent leur période de service. Les budgets de publicité ont augmenté et les primes de réenrôlement servent à conserver du personnel qualifié dans des spécialités essentielles, comme en technologie nucléaire et en médecine.

Des primes peuvent être versées pour signer un contrat d'une durée prolongée, pour permettre d'économiser en vue d'études supérieures ou pour rembourser un prêt étudiant. Les recrues peuvent être rémunérées pendant leurs études universitaires, puis servir après l'obtention de leur diplôme. L'Armée collabore également avec le secteur privé afin de garantir des emplois au personnel spécialisé une fois la période de service terminée.

Plus de militaires ont été affectés aux centres de recrutement, et certaines forces font appel à des recruteurs plus jeunes qui visitent les écoles, les collectivités et les campus universitaires. En outre, les centres de recrutement sont installés dans des endroits où ils sont le plus en vue.

Par ailleurs, les militaires en service actif qui recommandent des candidats à l'enrôlement sont parfois admissibles à des primes. Des programmes d'encouragement récompensent les succès obtenus par certains recruteurs, mais le General Accounting Office a formulé des réserves au sujet de l'efficacité de ces programmes.

Royaume-Uni

Ce pays a recours à des incitatifs financiers du même genre. Dans le cas des incitatifs de recrutement, les recrues éventuelles s'enrôlent avant de terminer l'université et d'entrer sur le marché du travail. Leurs études sont payées, et les recrues doivent servir après avoir obtenu leur diplôme. Elles peuvent aussi s'enrôler et toucher un salaire pendant leurs études universitaires, moyennant l'obligation de consacrer un certain temps à l'entraînement.

Le Royaume-Uni offre aussi aux recrues éventuelles l'occasion de faire l'essai de la vie dans les Forces Armées avant de prendre la décision de s'enrôler. L'année de congé pour service militaire permet aux étudiants qui font une pause pendant leurs études de participer à un programme de formation de trois semaines, après quoi ils se joignent à un régiment et assument des fonctions d'officier.

Australie

L'Australian Defence Force (ADF) accorde le même degré d'urgence au recrutement et au maintien de l'effectif. Elle offre des primes de maintien de l'effectif dans certains métiers spécialisés et envisage de ramener d'anciens militaires qui s'étaient orientés vers le secteur privé mais qui aimeraient reprendre du service.

L'ADF a lancé une campagne de renseignement sur le mode de vie qu'elle offre afin de faire disparaître les idées fausses au sujet de la vie militaire et d'améliorer l'image que la Marine, l'Armée et la Force aérienne projettent auprès du public. Elle se sert également des possibilités d'éducation pour attirer des recrues en veillant à ce que les compétences militaires soient reconnues à l'échelle nationale.

À l'interne, elle s'assure également que ses membres sont informés des avantages du service militaire. De nouvelles façons d'envisager la carrière et les emplois dans le domaine de la défense ajoutent de la souplesse au milieu de travail et permettent, par exemple, à certains militaires de travailler à temps partiel.

Un contrat a été attribué à titre d'essai à une entreprise du secteur privé afin qu'elle s'occupe du recrutement et augmente le nombre de nouveaux militaires, mais elle a connu moins de succès qu'on l'espérait.

5.78 Le plan d'activités 2002-2003 du sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) prévoit des mesures de rendement qui permettront de surveiller le recrutement, l'attrition, le moral, le perfectionnement professionnel et la qualité de vie, et d'en faire rapport. Nous encourageons le Ministère à élaborer ces mesures et à en suivre l'application. Le Ministère mène également des sondages sur la qualité de vie et l'attrition. Pour que ces efforts soient valables, il reconnaît qu'il lui faut recueillir des données régulièrement et contrôler les tendances.

5.79 Pouvoir disposer de gestionnaires des ressources humaines militaires qui posséderaient les connaissances et l'expérience voulues et qui pourraient cerner les questions et participer au processus de changement à long terme favoriserait la prise de décisions appropriées, basées sur les données que les mesures de rendement fourniraient sur l'attrition, le moral, la qualité de vie et d'autres sujets de préoccupation.

5.80 Pour analyser les tendances et surveiller les améliorations, les gestionnaires des ressources humaines ont besoin de renseignements fiables sur les résultats. Selon nos constatations, les données ne sont pas toutes cohérentes et certains utilisateurs ne les trouvent ni fiables ni opportunes. Nous avons eu de la difficulté à obtenir de l'information, par exemple, sur le nombre de militaires dans les Forces canadiennes, le nombre de militaires dont le nom figure sur la Liste du personnel non disponible et le taux d'attrition réel dans les Forces. Les réponses que nous avons reçues variaient selon la source interrogée. Nous avons constaté que les données servant à la gestion du personnel n'étaient pas toujours cohérentes ni fiables.

Conclusion et recommandations

5.81 Le Ministère poursuit ses activités en vue de combler les pénuries de personnel dans les groupes professionnels militaires. Il a énoncé les mesures à prendre dans ses stratégies de recrutement et de maintien de l'effectif. Les initiatives nécessaires, dans ces deux cas, doivent toutefois être élaborées de concert. Le Ministère n'a pas encore entièrement intégré ces deux stratégies. Des initiatives de recrutement sont en cours afin de répondre aux préoccupations immédiates, tandis que des initiatives de maintien de l'effectif sont en voie d'élaboration pour être mises en œuvre dans les années à venir.

5.82 Le Ministère fait du bon travail afin d'augmenter le nombre de recrues, mais il devra s'attaquer à des questions à plus long terme concernant la gestion des ressources humaines, surtout lorsqu'il aura à élaborer des initiatives en réponse aux travaux actuels qui touchent la qualité de vie et les conditions de service, l'adaptation des exigences militaires en fonction de l'évolution démographique, et les efforts déployés pour répondre aux préoccupations familiales et résoudre la question relative à la fréquence de déploiement du personnel. Les Forces canadiennes auraient avantage à faire appel à des spécialistes des ressources humaines qui connaissent bien les politiques et les pratiques régissant à la fois la vie militaire et la gestion des ressources humaines.

5.83 **Recommandation.** Les Forces canadiennes devraient envisager de créer un groupe professionnel de la gestion des ressources humaines, de façon à ce qu'elles puissent se doter de l'expérience et des compétences dont elles ont besoin pour cerner les questions, élaborer une politique et apporter des changements à long terme.

Réponse de la Défense nationale. Le Ministère évaluera l'avantage qu'il aurait à se doter d'un groupe professionnel regroupant des spécialistes du domaine des ressources humaines. Cette mesure coïncidera avec un projet important en cours qui a pour but d'étudier la façon dont devraient évoluer tous les groupes professionnels des Forces canadiennes afin de satisfaire aux exigences futures. Le Ministère examinera une série d'options portant sur l'intégration d'un groupe de ce genre dans sa structure

5.84 Le recrutement a subi d'importants changements en ce qui regarde, dans l'ensemble, l'attrait exercé, le nombre de recrues et la façon de fonctionner. Le Ministère a réussi à attirer plus de gens dans les Forces canadiennes, mais il n'a pas encore atteint ses objectifs. Il existe encore des déséquilibres dans certains groupes professionnels militaires. En effet, malgré les plans stratégiques de contingentement et un meilleur contrôle des niveaux de dotation par groupe, certains groupes reçoivent plus de recrues qu'il n'en faut alors que d'autres ne semblent pas encore capables d'atteindre les niveaux d'effectif désirés.

5.85 Les données sur les effectifs des Forces canadiennes indiquent que des militaires compétents partiront, mais qu'il n'y a pas assez de personnel pour les remplacer. Bon nombre des initiatives de maintien de l'effectif ne seront pas mises en œuvre avant la fin de 2003 et, d'ici là, beaucoup de militaires auront déjà pris la décision de partir. Le fait de recruter au bas de l'échelle signifie que les problèmes seront difficiles à résoudre aux grades supérieurs. Les Forces canadiennes accordent dans certains cas des promotions accélérées au grade de caporal, ce qui pourrait s'appliquer ailleurs. Néanmoins, il faudra peut-être attendre une trentaine d'années avant que les crêtes et les creux du profil démographique s'aplanissent suffisamment pour stabiliser la population militaire.

5.86 **Recommandation.** Lors de son examen des conditions de service et de la structure des groupes professionnels militaires, le Ministère devrait envisager toutes les options, dont le recrutement de personnes expérimentées aux grades supérieurs.

Réponse de la Défense nationale. Le Ministère continuera d'examiner toutes les options. Un certain nombre d'initiatives à mettre au point ont été proposées, y compris un cheminement de carrière plus souple. Cette mesure permettrait aux membres des Forces canadiennes de quitter le service et d'y revenir plus facilement et, ce faisant, d'acquérir des compétences et une spécialisation plus vastes. Dans le cadre de leurs efforts de recrutement actuels, les Forces canadiennes examinent activement leurs politiques de réenrôlement du personnel ayant déjà acquis de l'expérience et des compétences. Dans certains cas, cette approche a déjà été rentable.

5.87 Dans le passé, le Ministère ne disposait pas de données fiables sur la gestion des ressources humaines militaires. L'information sur les tendances est donc pour ainsi dire inexistante, et les renseignements sur l'effectif des Forces canadiennes sont peu sûrs. La collecte et l'analyse des données sont mieux gérées qu'auparavant, mais il faut assurer un meilleur suivi des résultats. Le sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) a chargé son personnel d'élaborer des mesures de rendement.

5.88 **Recommandation.** Il faudrait que des mesures de rendement soient bientôt en place et que les résultats soient inclus dans le rapport ministériel sur le rendement présenté au Parlement. Le Ministère devrait veiller à ce que ses données sur la gestion des ressources humaines soient exactes et à jour.

Réponse de la Défense nationale. Les Forces canadiennes ont déjà mis en œuvre un certain nombre de mesures du rendement, mais nous reconnaissons qu'il en faut davantage. À cette fin, nous nous efforcerons d'inclure, dès que possible, les résultats de la mesure du rendement dans le rapport ministériel sur le rendement. Le Ministère tentera également de s'assurer que son information sur la gestion des ressources humaines est correcte et à jour. Les systèmes de technologie de l'information seront mis à niveau de façon à répondre aux besoins cernés. Il est possible de satisfaire facilement à certaines exigences grâce à la programmation de « solutions de rechange», mais d'autres solutions pourraient prendre plus de temps à préciser. En attendant, les Forces canadiennes ont les moyens de répondre à nos besoins en matière d'information.

À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif global de notre vérification consistait à déterminer si les Forces canadiennes possèdent les effectifs formés en activité dont elles ont besoin dans leurs groupes professionnels pour accomplir la mission qui leur est confiée. Nous avons posé les questions suivantes :

- Les niveaux de dotation baissent-ils et de quelle façon les pénuries nuisent-elles aux opérations?
- Le Ministère a-t-il déterminé les raisons de ses pénuries de personnel?
- Prend-il les mesures appropriées pour régler les problèmes?

Étendue

Notre vérification a porté sur les plans et les mesures que la Défense nationale a élaborés afin d'améliorer sa capacité d'attirer de nouvelles recrues dans les Forces canadiennes et de conserver les militaires compétents dans lesquels elle a investi du temps et de l'argent.

Nous avons examiné la gestion des ressources humaines au niveau stratégique, ce qui englobe les activités du sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) concernant la politique et la planification des ressources humaines et celles des chefs d'état-major des armées en ce qui a trait à la gestion des groupes professionnels.

La gestion des ressources humaines militaires est un domaine vaste, mais nous nous sommes limités à deux aspects clés : la recherche et les stratégies en matière de recrutement et de maintien de l'effectif. Ce travail incluait également la vérification des politiques et des directives fixant les principaux objectifs des plans de recrutement et de maintien de l'effectif.

Nous avons examiné l'information du Ministère pour déceler les pénuries de personnel et les changements dans les niveaux de personnel à mesure que progressaient les initiatives de recrutement et de maintien de l'effectif. Nous avons aussi étudié les plans à long terme établis pour la gestion et le financement des initiatives.

Nous avons pris connaissance des mesures prises par d'autres pays afin de résoudre les questions du recrutement et du maintien de l'effectif. Nous avons examiné les approches que l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni ont adoptées pour faire face à une évolution démographique qui est analogue à celle du Canada et pour répondre aux nouvelles attentes du personnel militaire.

Critères

Nos attentes étaient les suivantes :

- les groupes professionnels militaires des Forces canadiennes étaient dotés à au moins 90 p. 100 du niveau de dotation recherché et il y avait réduction des écarts entre les niveaux réels et les niveaux recherchés;
- les stratégies de recrutement et de maintien de l'effectif mises au point par le Ministère s'appuyaient sur une analyse des causes et des incidences, elles tenaient compte de ces causes et incidences et elles étaient abordables et opportunes;
- les stratégies de recrutement et de maintien de l'effectif adoptées par le Ministère assuraient la stabilité et la prévisibilité de la gestion des ressources humaines.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directrice principale : Wendy Loschiuk
Directeur : David Saunders

Erin Campbell
Michael Fong
Anne Hardy
Peter Heckadon
Mary Lamberti
Adèle Lamoureux

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 6

Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-6F
ISBN 0-662-86991-5

Chapitre

6

Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Il est essentiel de communiquer une bonne information sur le rendement 3
Le cadre fondamental de rapport est satisfaisant 3
Rythme décevant des progrès 5
Intérêt du Parlement pour une information améliorée 5
Obstacles à la communication d'une bonne information sur le rendement 6
Objet de l'étude 6

Observations 7

Un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement 7
Critères 7
Les principes du Conseil du Trésor 7
Niveaux de qualité d'une bonne information sur le rendement 8
Besoin d'une terminologie logique et uniforme 10
L'enchaînement de résultats 10
Améliorer les rapports sur le rendement 12

Application du modèle 12
Trois rapports ont été utilisés pour montrer le fonctionnement du modèle d'évaluation 12
Méthodes d'évaluation des rapports 13
Évaluation des rapports 13

Conclusion 16

À propos de l'étude 17

Annexe

Modèle détaillé d'évaluation des rapports sur le rendement 19

Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Points saillants

6.1 Les rapports ministériels sur le rendement constituent pour le Parlement un important moyen d'amener les ministres à rendre des comptes sur l'argent que dépensent leurs ministères et les résultats qu'ils obtiennent. Un bon rapport sur le rendement brosse le tableau du rendement d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement fédéral. En présentant une information cohérente, il indique au Parlement les changements positifs qu'un ministère ou un organisme gouvernemental a produits pour les Canadiens. De bons rapports sur le rendement devraient montrer aux Canadiens ce qu'ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu'ils paient.

6.2 Comme nous l'avons indiqué en 2000, les ministères et les organismes fédéraux ont, au cours des sept dernières années, amélioré la qualité des rapports sur le rendement qu'ils présentent au Parlement, mais leurs progrès sont trop lents. En 2001, un rapport à la Chambre des communes du Comité permanent des comptes publics a fait valoir l'importance de l'information communiquée sur le rendement. Le Comité nous a demandé de continuer à évaluer les rapports ministériels sur le rendement.

6.3 Le présent chapitre donne suite à la demande du Comité. Il présente une méthode d'évaluation de la qualité des rapports sur le rendement. Nous proposons un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement, l'évaluation étant fondée sur cinq critères de qualité; le modèle précise différents niveaux de communication de l'information sur le rendement.

6.4 Nous espérons que ce modèle sera l'un des outils utilisés par les ministères pour améliorer leurs rapports sur le rendement et ce, plus rapidement qu'ils ne l'ont fait dans le passé. Ce modèle, s'il est utilisé pendant un certain nombre d'années pour évaluer les rapports sur le rendement, peut aussi servir à évaluer les progrès accomplis par les ministères à l'égard de la production de leurs rapports.

6.5 L'évaluation d'un rapport ministériel sur le rendement permet aux parlementaires :

- de comparer le rapport avec les rapports d'autres ministères qui ont aussi été évalués;
- de demander au ministère de prendre des mesures précises qui amélioreront son rapport;

- de déterminer si le ministère a amélioré son rapport sur le rendement dans les cas où un rapport précédent du ministère a déjà fait l'objet d'une évaluation.

6.6 Nous démontrons l'utilité de notre modèle d'évaluation en l'appliquant à trois récents rapports sur le rendement, soit ceux de la Gendarmerie royale du Canada, d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada.

Contexte et autres observations

6.7 La plupart des ministères et organismes fédéraux soumettent un rapport sur le rendement au Parlement chaque année, à l'automne. Ils y décrivent leurs réalisations de l'année écoulée en fonction des engagements qu'ils ont pris dans leur dernier rapport sur les plans et les priorités.

6.8 Nous avons pour la première fois formulé des commentaires sur ce mécanisme de rapport en 1997. À notre avis, il s'agissait d'un bon départ et le cadre fondamental de rapport sur le rendement était satisfaisant. En 2000, nous avons fait le suivi de cette vérification de portée gouvernementale en évaluant de nouveau les progrès du gouvernement dans ce domaine. Nous avons dressé la liste des forces et des faiblesses du mécanisme de rapport et conclu que les progrès étaient trop lents.

6.9 Depuis 1995, année de lancement du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été le protagoniste de l'amélioration du mécanisme de rapport sur le rendement du gouvernement. Dans ses directives sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement de 2000-2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a énoncé les principes d'un bon rapport et a inclus un lexique.

6.10 En nous fondant sur nos travaux précédents, sur les projets pilotes pour mettre à l'essai le modèle d'évaluation, et sur les échanges que nous avons eus avec différents experts, nous avons précisé les cinq critères d'un bon rapport sur le rendement que nous avions retenus en 1997. Ces critères sont conformes aux principes énoncés par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2001. Nous modifierons le modèle au fur et à mesure qu'il sera utilisé et conformément aux suggestions que feront les ministères après l'avoir appliqué à leurs propres rapports.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement est généralement réceptif à l'égard du présent chapitre et de notre modèle. Ses commentaires se trouvent à la fin du chapitre.

Introduction

Il est essentiel de communiquer une bonne information sur le rendement

6.11 Il est essentiel de communiquer une bonne information sur le rendement pour rendre compte comme il se doit au Parlement des décisions et des mesures prises par le gouvernement. Lorsqu'une information sur le rendement juste et fiable est communiquée au Parlement par la voie d'un mécanisme de rapport crédible, on crée un climat de confiance envers le gouvernement.

6.12 Un bon rapport sur le rendement informe les contribuables canadiens sur l'utilisation des sommes qu'ils versent en impôts et taxes et sur les changements positifs qui sont produits par un ministère. Plus de 80 rapports sur le rendement sont présentés au Parlement chaque automne, dans le contexte du processus budgétaire. Pour les comités parlementaires, une bonne information sur le rendement peut servir à faire un examen approfondi des principaux programmes et services.

6.13 En informant le Parlement et le public sur ce qui a le mieux fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné, un bon rapport sur le rendement peut aussi inciter les ministères à gérer leurs activités en fonction des résultats qu'ils avaient prévus. L'information sur le rendement communiquée à l'externe est du même type que l'information qui est nécessaire à l'interne pour gérer en vue d'obtenir de meilleurs résultats.

6.14 Chaque automne, le Parlement reçoit, en plus des rapports ministériels sur le rendement, un rapport sur le rendement pour l'ensemble du gouvernement préparé par le président du Conseil du Trésor. Au cours des dernières années, ce rapport était centré sur les résultats des activités que mènent des ministères partenaires en vue de réaliser des objectifs communs. Le rapport de 2001 résumait le rendement global du Canada en fonction de 19 indicateurs sociaux. Ce rapport annuel est devenu un important outil de communication des résultats horizontaux et des résultats dans l'ensemble du gouvernement.

6.15 L'intérêt pour l'information sur le rendement ne date pas d'hier. En effet, depuis 1981, le Bureau du vérificateur général du Canada et le gouvernement fédéral ont beaucoup insisté sur l'amélioration de l'information communiquée au Parlement par les ministères (voir la pièce 6.1).

Le cadre fondamental de rapport est satisfaisant

6.16 En 1997, nous avons examiné l'état de l'information communiquée au Parlement par le gouvernement fédéral (*Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, chapitre 5, « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses »). Nous avons alors constaté que le gouvernement avait pris un bon départ et que le cadre fondamental de rapport était satisfaisant. Nous soulignions que plusieurs ministères avaient amélioré certains aspects de leur rapport sur le rendement,

Pièce 6.1 Une chronologie de la communication de l'information sur le rendement

1981	Le gouvernement s'est engagé à fournir au Parlement une information améliorée et élargie dans le *Budget des dépenses*. En particulier, la Partie III du *Budget des dépenses* était conçue pour fournir de l'information au Parlement sur les intentions de dépense des ministères ainsi que sur le rendement et les résultats produits par les dépenses déjà autorisées.
1983	Le gouvernement a approuvé l'ajout des sommaires des évaluations de programme dans la Partie III.
1988	*Rapport du vérificateur général du Canada* de 1988, chapitre 5, « L'information destinée au Parlement — Vérification des documents du *Budget des dépenses* ». Nous avons noté que la Partie III s'était constamment améliorée depuis 1981 et qu'elle constituait la meilleure source de renseignements au sujet de la plupart des programmes ministériels. Toutefois, nous avons conclu qu'elle n'était pas encore entièrement satisfaisante par rapport à l'obligation de rendre des comptes. Notre vérification portait en particulier sur la clarté de la Partie III.
1992	*Rapport du vérificateur général du Canada* de 1992, chapitre 6, « L'information destinée au Parlement — Rapports des ministères ». Nous avons fait observer que l'information communiquée par les ministères n'était pas suffisamment exhaustive. Nous avons relevé des incohérences entre la façon dont certains ministères menaient leurs activités et celle dont ils en rendaient compte. En particulier, nous avons noté que l'information sur les résultats, le rendement et l'efficacité présentait des lacunes. Nous avons aussi recommandé une plus grande utilisation des technologies.
1995	Le gouvernement a révisé le Système de gestion des dépenses, puis a lancé le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, qui divise la Partie III du *Budget des dépenses* en deux documents : • Le Rapport sur les plans et les priorités — qui est déposé au printemps et qui fixe les objectifs et l'orientation générale. • Le Rapport sur le rendement — qui est déposé à l'automne et qui indique les résultats obtenus par rapport à ceux prévus. Six ministères ont participé à un projet pilote d'amélioration des rapports au Parlement. Le président du Conseil du Trésor a présenté le premier rapport de portée gouvernementale décrivant les progrès de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats dans les ministères et les organismes fédéraux. Le rapport est déposé au Parlement à l'automne en même temps que les rapports ministériels sur le rendement.
1996	Seize ministères ont participé à titre expérimental au Projet d'amélioration des rapports au Parlement. Le président du Conseil du Trésor a déposé les rapports sur le rendement de ces ministères à la Chambre des communes.
1997	*Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, chapitre 5, « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses ». Nous avons conclu que des progrès avaient été accomplis au chapitre de la communication de l'information sur les attentes de rendement et les réalisations des ministères et qu'il convenait de prévoir suffisamment de temps pour ressentir pleinement les effets de ces efforts. Malgré tout, les progrès avaient été insuffisants pour nous permettre de trouver des exemples de bonnes pratiques qui, réunies, auraient montré que les éléments clés d'un mécanisme valable de rapport au Parlement étaient en place.
1998	La plupart des ministères et des organismes fédéraux ont soumis leur rapport sur les plans et les priorités et leur rapport sur le rendement.
2000	*Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000, chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents ». Nous avons admis qu'il n'était pas facile de communiquer de l'information sur le rendement et qu'il fallait du temps pour cela. Néanmoins, nous nous étions attendus à constater des progrès marqués et nous étions déçus, car les progrès réalisés étaient négligeables. À ce rythme, il faudrait beaucoup trop de temps pour que la pratique de communiquer de l'information de bonne qualité sur le rendement soit fermement établie. Le Conseil du Trésor a publié le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, lequel soulignait l'importance de communiquer une information à jour et exacte au Parlement.
2001	Le Conseil du Trésor a produit le *Lexique pour la gestion axée sur les résultats*. Ce lexique fournissait une terminologie nouvelle et normalisée pour la gestion et la communication des résultats. Le Conseil du Trésor a publié ses lignes directrices révisées à l'intention des ministères pour la préparation du rapport sur le rendement. Il a en outre introduit six principes régissant la présentation de rapports efficaces sur le rendement.

mais que le Parlement recevait peu d'information lui permettant d'établir la valeur obtenue par les Canadiens en contrepartie de leurs impôts et taxes. Au lieu de communiquer leurs résultats, les ministères décrivaient surtout leurs activités, produits et services.

6.17 Nous avons expliqué que pour améliorer l'information communiquée, les ministères devaient appliquer les démarches suivantes :

- se concentrer sur les avantages qu'ils avaient obtenus pour les Canadiens;
- parler davantage des résultats que des activités et des extrants;
- comparer leur contribution aux résultats avec la contribution d'autres parties;
- viser un plus grand équilibre en incluant de l'information sur le rendement lorsqu'il ne correspondait pas à leurs attentes;
- fournir plus d'information sur les forces et les limites de l'information communiquée;
- inclure plus d'information sur les questions interministérielles et horizontales.

Rythme décevant des progrès

6.18 En 2000, nous avons publié les résultats d'une vérification à l'échelle gouvernementale des progrès réalisés depuis 1997 au chapitre de l'information sur le rendement (*Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000, chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents »). Nous avons alors fait observer que pour améliorer leurs rapports sur le rendement, les ministères devaient notamment appliquer les mesures suivantes :

- présenter clairement leurs attentes;
- utiliser des termes uniformes;
- améliorer la communication des réalisations (et ne pas se limiter aux activités et aux extrants);
- comparer le rendement avec celui des années antérieures (et pas seulement celui de la dernière année);
- veiller à obtenir un meilleur équilibre dans la communication des bons résultats et des faiblesses;
- attacher plus d'importance à la fiabilité des données.

Nous avons affirmé que nous étions encore une fois déçus de la lenteur avec laquelle les ministères amélioraient leur rapport sur le rendement.

Intérêt du Parlement pour une information améliorée

6.19 Certains parlementaires manifestent plus d'intérêt à l'égard des rapports ministériels sur le rendement. En 2001, le huitième rapport du Comité permanent des comptes publics soulignait l'importance d'une bonne information sur le rendement. Le Comité a aussi recommandé que « le Bureau du vérificateur général effectue des vérifications au hasard de l'information figurant dans les rapports sur le rendement des ministères et des organismes, dans le but de s'assurer, notamment, que cette information est un fidèle reflet des réalisations comparées aux objectifs établis ».

6.20 En réponse à cette demande, nous avons conçu une méthode d'examen des rapports sur le rendement qui montrera dans quelle mesure les rapports ministériels sont satisfaisants. Elle permettra aussi aux représentants des ministères qui préparent les rapports de mieux comprendre les qualités d'une bonne information sur le rendement et comment elle peut être améliorée. Notre modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement comprend cinq critères ou qualités d'une bonne information; il indique, pour chaque critère, la norme correspondant à chaque niveau de qualité d'un rapport. Cette approche devrait contribuer à l'amélioration continue des rapports des ministères.

Obstacles à la communication d'une bonne information sur le rendement

6.21 Dans notre rapport de 2000, nous avons mis en relief trois facteurs qui contribuent à la faiblesse actuelle des rapports :

- les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont pas compris ni appliqués;
- l'information sur le rendement est communiquée dans un contexte politique;
- il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport et peu de sanctions à la production d'un mauvais.

6.22 Il est essentiel pour communiquer efficacement l'information sur le rendement que la haute direction appuie la comparaison des résultats du ministère avec les résultats des années précédentes et ceux d'organismes semblables. Il faut également une culture politique qui préconise la transparence par une volonté de reconnaître les lacunes et d'accepter les mesures correctives qui s'imposent pour y remédier.

6.23 À ces conditions s'ajoutent des stratégies qui peuvent encourager l'amélioration, notamment l'évaluation des rapports sur le rendement et la publication des résultats. On peut recenser les éléments qui doivent être améliorés, faire connaître les rapports exemplaires et en vanter les mérites.

6.24 Les rapports ministériels sur le rendement sont à différents stades d'évolution, et ils s'améliorent à des rythmes différents. Dans certains cas, les améliorations peuvent nécessiter beaucoup de ressources du ministère en cause alors que dans d'autres, les ressources actuelles suffisent.

Objet de l'étude

6.25 La présente étude constitue le prolongement de nos travaux des dernières années sur le mécanisme fédéral de rapport sur le rendement. Nos objectifs étaient les suivants :

- élaborer un modèle servant à évaluer les rapports ministériels sur le rendement;
- déterminer la fiabilité du modèle;
- vérifier la possibilité d'utiliser le modèle pour des évaluations continues.

6.26 Après avoir conçu le modèle d'évaluation, nous avons testé sa fiabilité en demandant à différents experts de l'utiliser pour évaluer quatre rapports ministériels sur le rendement. Nos experts ont attribué des cotes semblables.

Nous avons aussi demandé aux représentants des quatre ministères de vérifier la vraisemblance de nos cotes. Nous avons ensuite demandé à nos équipes qui vérifient ces ministères d'examiner les cotes. Enfin, lorsque nous avons jugé le modèle satisfaisant, nous y avons eu recours pour évaluer trois rapports, dont l'un faisait partie du groupe témoin précédent. Ce sont les trois rapports-échantillons dont il est question dans le présent chapitre et qui servent à montrer comment utiliser le modèle. Nous n'avons pas vérifié les procédures et les systèmes ministériels qui ont servi à produire l'information contenue dans les rapports. On trouvera d'autres détails sur les objectifs, l'étendue et la méthode de l'étude dans la section intitulée « À propos de l'étude », à la fin du chapitre.

Observations

Un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement

Critères

6.27 Misant sur nos travaux de 1997 et de 2000, nous avons précisé nos cinq critères d'une bonne information sur le rendement. Ces critères devraient aider les ministères à présenter un tableau du rendement qui soit éloquent. Un rapport sur le rendement qui selon ces critères obtiendrait la cote maximale aurait les qualités d'un rapport public exceptionnel :

- Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs.
- Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes.
- Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes.
- La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants.
- L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée.

Chacun de ces cinq critères comprend aussi des sous-critères détaillés.

6.28 Ensemble, les critères représentent ce qu'on attend d'un tableau du rendement qui soit crédible. Les trois premiers critères ont trait à ce qui a été accompli; les deux autres portent sur la qualité et l'utilisation de l'information sur le rendement. Le quatrième critère nécessite que le ministère fournisse des éléments probants pour permettre au lecteur de juger de l'exactitude et de la crédibilité de l'information sur son rendement. Cependant, notre modèle n'est pas conçu pour donner l'assurance que l'information contenue dans un rapport sur le rendement est exacte.

Les principes du Conseil du Trésor

6.29 En 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié les lignes directrices que les ministères doivent suivre pour préparer la prochaine série de rapports sur le rendement. Ces lignes directrices comprennent six grands principes :

- brosser un tableau cohérent et équilibré du rendement, qui soit bref et direct;
- mettre l'accent sur les résultats et non sur les extrants;

- associer le rendement aux engagements antérieurs et expliquer toute modification apportée;
- présenter le rendement dans son contexte;
- lier les ressources aux résultats;
- expliquer pourquoi le public peut faire confiance à la méthodologie et aux données utilisées pour prouver le bien-fondé du rendement.

6.30 Les principes du Conseil du Trésor s'inspirent des critères que nous avons publiés en 1997 et en 2000 et ils sont conformes à nos cinq critères. Ces critères et nos sous-critères précisent les qualités d'un bon rapport et ont servi à l'élaboration du modèle d'évaluation des rapports sur le rendement. L'annexe du présent chapitre donne plus de détails sur les qualités d'une bonne information.

Niveaux de qualité d'une bonne information sur le rendement

6.31 Notre modèle présente les cinq niveaux de réussite qui caractérisent un bon rapport (voir la pièce 6.2). Le cinquième niveau représente les qualités d'un excellent rapport sur le rendement. En satisfaisant progressivement à chacun des critères du modèle, à un degré de plus en plus élevé en fonction des niveaux définis, les rapports sur le rendement témoigneront d'une maîtrise accrue de ces qualités. Certaines qualités correspondent à des mesures concrètes et successives qu'un ministère doit prendre pour atteindre un niveau plus élevé; d'autres qualités exigent que le ministère applique les mêmes mesures mais de façon plus constante.

6.32 Le niveau le plus bas n'exige qu'une information de base de la part du ministère. Il s'agit notamment d'établir le lien entre, d'une part, le mandat et mission du ministère et, d'autre part, ses attentes en matière de rendement, qui se traduisent surtout par des activités, et d'indiquer clairement ses résultats stratégiques. À un niveau plus élevé, nous nous attendons à ce que les attentes axées sur les résultats soient présentées dans un ordre logique, de sorte que le lecteur puisse déterminer dans quelle mesure les activités et les extrants du ministère ont contribué aux résultats. Un modèle d'évaluation comportant divers niveaux permet au ministère de savoir où se situe son rapport sur le rendement en fonction d'une échelle de référence.

6.33 Les cinq niveaux assortis à chacun des cinq critères du modèle sont les suivants : de base, passable, satisfaisant, très satisfaisant et excellent. Le niveau le plus bas correspond à un strict minimum pour ce qui est de l'information communiquée. Le niveau le plus élevé indique un excellent rapport. Nous croyons que ce niveau peut être atteint par la plupart des ministères s'ils font des progrès constants.

6.34 Ces niveaux sont issus des nombreux travaux de vérification et d'examen de rapports sur le rendement que nous avons menés. Nous avons aussi obtenu l'avis d'experts quant aux mesures que les ministères devraient prendre aux différents niveaux. Néanmoins, nous poursuivons l'élaboration de notre modèle et nous comptons continuer à le parfaire à mesure que nous nous en servirons pour évaluer les rapports sur le rendement.

6.35 Compte tenu des nombreuses modifications qui ont été imposées aux ministères depuis le début du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, en 1995, nous avons quelque peu assoupli le modèle. Ainsi, dans ses directives de 2001 sur les rapports ministériels sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a encouragé les ministères à communiquer l'information sur le rendement en fonction de leurs résultats stratégiques plutôt que de leurs secteurs d'activités. Étant donné que de nombreux ministères sont toujours dans une phase de transition, nous avons conçu le modèle d'évaluation de manière à ce qu'il tienne compte de l'une ou l'autre de ces deux approches. Si un ministère devait communiquer à la fois ses résultats stratégiques et ses résultats par secteur d'activités, nous nous attendrions à ce que son rapport sur le rendement fasse le lien entre les deux.

Pièce 6.2 Un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement : Aperçu

Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs	Les résultats stratégiques prévus à chaque niveau se situent de plus en plus dans le contexte opérationnel du ministère, de son mandat législatif et de sa mission ainsi que des risques et défis connexes. Ils indiquent comment le ministère et ses principaux partenaires contribueront aux résultats stratégiques ou finaux.				
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes	Les attentes à l'égard du rendement à chaque niveau ne sont plus seulement exprimées en fonction d'activités ou d'extrants, mais d'extrants et de résultats et elles sont définies par une tendance, une quantité et un calendrier de changement. Elles sont énoncées dans un ordre logique.				
Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes	Les principaux résultats à chaque niveau sont de plus en plus exprimés comme des extrants et des résultats qui contribuent à chacun des résultats stratégiques prévus. Ils sont accompagnés d'information juste et équilibrée sur les réussites et les lacunes, de comparaisons pour faciliter l'interprétation des résultats et font état des ressources utilisées pour produire les résultats.				
La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants	L'information sur le rendement est fiable à chaque niveau, car elle est de plus en plus étayée d'éléments probants qui permettent au lecteur de juger de son exactitude et de sa crédibilité.				
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée	L'information sur le rendement est de plus en plus utilisée à chaque niveau pour gérer en vue d'obtenir de meilleurs résultats.				

6.35 Compte tenu des nombreuses modifications qui ont été imposées aux ministères depuis le début du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, en 1995, nous avons quelque peu assoupli le modèle. Ainsi, dans ses directives de 2001 sur les rapports ministériels sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a encouragé les ministères à communiquer l'information sur le rendement en fonction de leurs résultats stratégiques plutôt que de leurs secteurs d'activités. Étant donné que de nombreux ministères sont toujours dans une phase de transition, nous avons conçu le modèle d'évaluation de manière à ce qu'il tienne compte de l'une ou l'autre de ces deux approches. Si un ministère devait communiquer à la fois ses résultats stratégiques et ses résultats par secteur d'activités, nous nous attendrions à ce que son rapport sur le rendement fasse le lien entre les deux.

Pièce 6.2 Un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement : Aperçu

Critère	Niveau 1 (de base)	Niveau 2 (passable)	Niveau 3 (satisfaisant)	Niveau 4 (très satisfaisant)	Niveau 5 (excellent)
Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs	Les résultats stratégiques prévus à chaque niveau se situent de plus en plus dans le contexte opérationnel du ministère, de son mandat législatif et de sa mission ainsi que des risques et défis connexes. Ils indiquent comment le ministère et ses principaux partenaires contribueront aux résultats stratégiques ou finaux.				
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes	Les attentes à l'égard du rendement à chaque niveau ne sont plus seulement exprimées en fonction d'activités ou d'extrants, mais d'extrants et de résultats et elles sont définies par une tendance, une quantité et un calendrier de changement. Elles sont énoncées dans un ordre logique.				
Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes	Les principaux résultats à chaque niveau sont de plus en plus exprimés comme des extrants et des résultats qui contribuent à chacun des résultats stratégiques prévus. Ils sont accompagnés d'information juste et équilibrée sur les réussites et les lacunes, de comparaisons pour faciliter l'interprétation des résultats et font état des ressources utilisées pour produire les résultats.				
La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants	L'information sur le rendement est fiable à chaque niveau, car elle est de plus en plus étayée d'éléments probants qui permettent au lecteur de juger de son exactitude et de sa crédibilité.				
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée	L'information sur le rendement est de plus en plus utilisée à chaque niveau pour gérer en vue d'obtenir de meilleurs résultats.				

Besoin d'une terminologie logique et uniforme

6.36 Dans les nombreux rapports sur le rendement que nous avons examinés, nous avons constaté que les termes utilisés par les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor avaient changé au fil du temps. Certains ministères continuent d'utiliser les mêmes termes au lieu de ceux proposés par le Secrétariat dans son *Lexique pour la gestion axée sur les résultats* de 2001. Pour que la communication soit efficace et pour faciliter la compréhension, il faut utiliser une terminologie commune de manière plus constante.

6.37 Au lieu de tenter de définir précisément chaque terme, nous avons appliqué le modèle aux relations logiques qui sous-tendent les différents concepts. La pièce 6.3 renferme un cadre des principaux termes utilisés pour planifier le rendement et communiquer l'information sur celui-ci. Ces termes sont conformes aux lignes directrices de 2002 du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la préparation des rapports sur les plans et les priorités.

6.38 Le cadre de planification et de communication de l'information suit la même logique qu'un enchaînement de résultats (chaîne de résultats). Outre les activités et leurs extrants, les enchaînements de résultats comportent traditionnellement les résultats immédiats, les résultats intermédiaires et les résultats finaux. Ces trois niveaux de résultats devraient pouvoir refléter tous les principaux résultats des rapports ministériels. Cependant, le niveau de détail que choisit un ministère pour communiquer les résultats dépend de sa volonté de préciser ou non ses attentes à l'égard du rendement. Nous suggérons que le niveau de détail soit le même pour l'étape de la planification des activités et celle de la communication de l'information sur le rendement.

L'enchaînement de résultats

6.39 L'enchaînement de résultats (parfois appelé « chaîne de résultats ») peut s'avérer utile pour communiquer une information efficace et crédible sur le rendement. Aussi connu sous le nom de modèle logique, un enchaînement de résultats établit un lien entre les attentes d'un ministère à l'égard de son rendement et ses principaux résultats. Les enchaînements de résultats constituent un moyen commode de résumer les avantages qu'un ministère procure aux Canadiens.

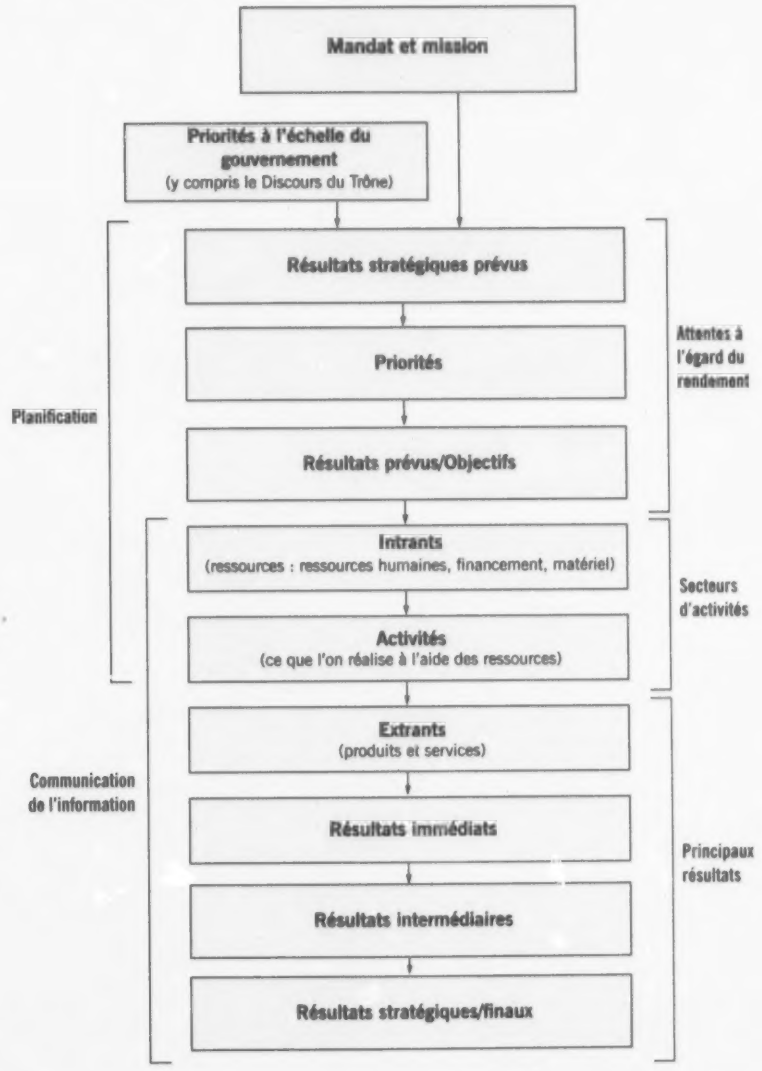
6.40 En appliquant la logique de l'enchaînement de résultats à l'étape de la planification, le ministère peut montrer comment ses interventions peuvent contribuer à l'atteinte d'un résultat prévu. En faisant de même à l'étape de la communication de l'information sur le rendement, il peut plus facilement présenter les faits qui attestent de sa contribution à ce résultat.

6.41 En utilisant la logique d'un enchaînement de résultats, il est plus facile de résoudre la question de l'attribution des résultats aux intervenants en cause. Il se peut qu'un ministère participe à des activités visant des résultats qui sont communs avec ceux des partenaires — par exemple, d'autres ministères fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé, le secteur non gouvernemental et la collectivité locale. Les résultats communs peuvent être associés aux initiatives horizontales; certains

programmes horizontaux font appel à la participation de plusieurs ministères fédéraux tandis que d'autres font appel à d'autres ordres de gouvernement. L'enchaînement de résultats peut aider un ministère à préciser sa contribution à un résultat commun auquel ont aussi contribué des partenaires, des parties intéressées et d'autres intervenants.

6.42 Les enchaînements de résultats peuvent mettre en évidence les facteurs qu'un ministère ne maîtrise qu'en partie. Des enchaînements de résultats plus détaillés peuvent montrer tant les conséquences positives que les conséquences négatives fortuites des activités d'un ministère.

Pièce 6.3 Terminologie pour la planification et la communication de l'information sur le rendement



Améliorer les rapports sur le rendement

6.43 Notre modèle est conçu de manière à évaluer les rapports sur le rendement d'après un ensemble de critères. Il peut être utilisé pour évaluer les rapports précédents et les comparer avec les rapports actuels et subséquents afin de déterminer les progrès d'un ministère. L'évaluation d'un rapport ministériel sur le rendement permet au Parlement :

- de comparer le rapport avec les rapports d'autres ministères qui ont aussi été évalués;
- de demander au ministère de prendre des mesures concrètes pour améliorer son rapport sur le rendement;
- de déterminer si le ministère a amélioré son rapport sur le rendement dans les cas où un rapport précédent du ministère a déjà fait l'objet d'une évaluation.

6.44 Un ministère peut utiliser le modèle pour évaluer son propre rapport sur le rendement et en déterminer le niveau de réussite. Le fait d'atteindre un niveau donné devrait lui indiquer certaines mesures qu'il peut prendre pour parvenir à un niveau plus élevé.

6.45 Le ministère pourrait prendre d'importantes mesures qui exigent un investissement considérable de ressources, notamment acquérir des technologies de l'information qui donnent de l'information sur les résultats. Il peut aussi prendre d'autres mesures qui mettent à contribution les ressources humaines et financières dont il dispose déjà, par exemple utiliser un enchaînement de résultats.

6.46 Nos critères d'évaluation peuvent inciter les ministères à se servir du modèle pour leur autoévaluation et améliorer leurs prochains rapports. Le modèle a été conçu de manière à ce qu'il soit assez efficace pour permettre de cerner les améliorations par rapport à différents aspects. L'examen d'un rapport ministériel par le Bureau du vérificateur général, l'autoévaluation et la prise de mesures appropriées devraient contribuer à une amélioration plus rapide des rapports des ministères.

Application du modèle

Trois rapports ont été utilisés pour montrer le fonctionnement du modèle d'évaluation

6.47 Nous avons proposé à trois ministères d'évaluer leur rapport sur le rendement de 2000-2001 à l'aide de nos cinq critères en vue de montrer dans le présent chapitre le fonctionnement de notre modèle. Les rapports ont été soumis volontairement et ils ne sont pas le reflet de tendances à l'égard des rapports sur le rendement au sein du gouvernement.

6.48 Les trois rapports contiennent des éléments novateurs et servent de points de référence pour tester le modèle d'évaluation. Le *Rapport sur le rendement* de 1999-2000 de la Gendarmerie royale du Canada a valu à cet organisme le prix inaugural 2001 de la CCAF-FCVI (Fondation canadienne pour la vérification intégrée) et du Conseil du Trésor du Canada décerné pour la poursuite de l'excellence dans les rapports publics sur le rendement (destiné aux grands ministères dont le budget dépasse 0,5 milliard de dollars). Environnement Canada a constamment produit des rapports comportant de solides composantes. Pêches et Océans Canada ne communique plus les

résultats par secteur d'activités mais par résultat stratégique prévu, et établit aussi une excellente correspondance entre les deux types de rapport.

Méthodes d'évaluation des rapports

6.49 Nous n'avons pas donné aux rapports de cote globale, ni de cote détaillée par sous-critère parce que notre but est de mettre en évidence le type d'analyse qui appuiera le modèle. Dans la pièce 6.4, nous nous sommes servis d'une cote moyenne pour évaluer les rapports selon chacun des cinq critères.

6.50 Il y a deux façons principales d'attribuer une cote. Chaque critère comporte un certain nombre de sous-critères (résumés dans l'annexe). Initialement, les rapports sont cotés pour chaque sous-critère en fonction de cinq niveaux de réalisation. Une méthode consiste simplement à établir la moyenne des cotes des sous-critères pour chaque critère. Cela permet d'utiliser toute l'information d'un rapport pour chaque critère et d'avoir une bonne idée de la qualité globale. Mais en même temps, si un rapport est coté très satisfaisant au regard de la plupart des sous-critères, mais très faible au regard d'un sous-critère, la cote moyenne dissimule cette faiblesse.

6.51 On pourrait aussi prendre la cote la plus basse de n'importe quel sous-critère comme cote du critère global. Cette méthode ne permettrait toutefois pas de voir les progrès réalisés par un ministère par rapport aux autres sous-critères. Elle imposerait en outre une norme plus exigeante que celle de la première méthode. Par contre, si un rapport obtenait une cote très élevée à l'égard de la plupart des sous-critères mais une cote très faible à l'égard d'un sous-critère donné, l'application de la première méthode aurait pour conséquence de masquer les points forts ayant trait au critère en cause. Ainsi la cote du critère en question serait abaissée, sinon la cote du rapport tout entier.

Évaluation des rapports

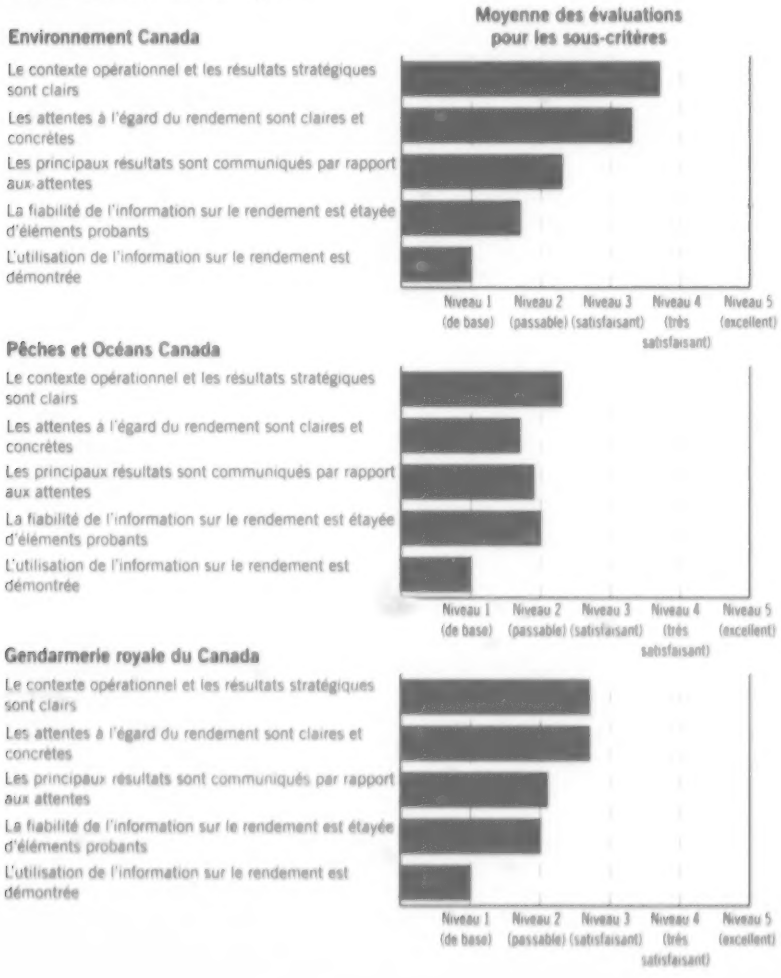
6.52 Dans l'ensemble, les trois rapports ont obtenu un assez bon résultat pour le premier critère mais un moins bon résultat pour plusieurs autres. Ils ont généralement obtenu une cote plus basse pour le cinquième critère.

6.53 Si on se reporte au premier de nos cinq critères, la pièce 6.4 montre que les trois ministères ont obtenu une cote allant de satisfaisant à très satisfaisant pour ce qui est de fournir une information claire sur le contexte opérationnel respectif dans lequel ils évoluent. Ils pourraient encore s'améliorer à certains égards. Par exemple, un rapport contenait une information adéquate sur les activités et les défis du ministère, mais il ne discutait pas des risques associés à l'atteinte des résultats stratégiques prévus. Aucun des rapports ne mentionnait non plus l'ensemble des principaux partenaires du ministère ou leurs rôles. Le lecteur du rapport peut donc penser que ces ministères sont les seuls responsables de leurs résultats, que ce soit leur contribution à l'amélioration de l'état de l'environnement, à la santé des stocks de poisson, à la sécurité publique ou à quelque autre importante responsabilité du gouvernement.

6.54 Nous passons ensuite de notre premier critère, qui porte sur le contexte général des résultats prévus, à notre deuxième critère pour déterminer si le rapport énonce clairement et concrètement les attentes à l'égard du rendement du ministère. Nous avons constaté que les rapports contenaient principalement des engagements généraux. Deux rapports mentionnaient peu d'attentes à l'égard du rendement qui précisaient une tendance (augmenter, maintenir ou réduire quelque chose), une quantité (un chiffre ou un pourcentage) et un calendrier (date à laquelle on ferait un changement). Les trois ministères semblaient avoir de la difficulté à formuler de façon claire et concrète leurs attentes à l'égard du rendement.

6.55 Notre troisième critère a pour but d'établir si les ministères ont amélioré l'information communiquée à propos de leurs réalisations. Deux ministères avaient eu plus de facilité à prendre des engagements qu'à

Pièce 6.4 Évaluation des trois rapports



montrer qu'ils y avaient donné suite. Les trois rapports réussissaient tous assez bien à faire correspondre les résultats aux attentes déjà énoncées à l'égard du rendement, et deux indiquaient le coût global des activités du ministère par résultat stratégique prévu. Nous considérons qu'il s'agit là d'une pratique prometteuse (voir la pièce 6.5). Cependant, les trois ministères pourraient mieux montrer ce qu'ils ont accompli avec l'argent des contribuables.

6.56 Les ministères fournissent peu d'éléments qui permettraient au lecteur d'apprécier l'exactitude de l'information contenue dans leur rapport. Comme l'indique notre quatrième critère, un rapport devrait pouvoir convaincre de la fiabilité de l'information communiquée. Cela ajouterait de la crédibilité au tableau qu'il présente sur le rendement.

Pièce 6.5 Pratiques prometteuses dans les rapports que nous avons évalués

Critère	Pratiques prometteuses
Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs	Les trois rapports révèlent des pratiques prometteuses en ce qui concerne le contexte opérationnel : • Une bonne information sur le contexte opérationnel dans les sections intitulées « Définition de la question » (Environnement Canada). • Une bonne description d'un milieu de travail complexe et de facteurs externes qui influent sur le rendement (GRC). • Un enchaînement de résultats pour le secteur d'activités des Services de police fédérale (GRC). • Une correspondance entre les secteurs d'activités et les résultats stratégiques (Pêches et Océans Canada). • Détermination des secteurs d'activités de tête et de secteurs d'activités de soutien pour chaque résultat stratégique (Pêches et Océans Canada).
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes	Un tableau présente des objectifs auxquels on associe une tendance, une quantité et des calendriers pour les changements (Environnement Canada).
Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes	Une section sur des examens clés montre comment ils contribuent à l'amélioration continue (GRC). Un tableau, plutôt qu'un sommaire, indique les résultats qui répondent aux attentes et ceux qui n'y répondent pas (GRC). Les estimations de coûts sont présentées pour la réalisation de chaque résultat stratégique (Environnement Canada, Pêches et Océans Canada). On fournit des explications sur les limites des données relatives aux coûts (Environnement Canada). Une information intéressante et utile figure dans les marges (Pêches et Océans Canada).
La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants	Un bon commentaire figure dans les notes en fin de texte sur les limites des données externes utilisées (GRC).
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée	Certaines sections des rapports traitent de la modification éventuelle d'activités dans les stratégies visant à améliorer les résultats : • Qu'est-ce qui nous attend? (Pêches et Océans Canada). • Les défis à relever (Environnement Canada). • Améliorations prévues (GRC).

montrer qu'ils y avaient donné suite. Les trois rapports réussissaient tous assez bien à faire correspondre les résultats aux attentes déjà énoncées à l'égard du rendement, et deux indiquaient le coût global des activités du ministère par résultat stratégique prévu. Nous considérons qu'il s'agit là d'une pratique prometteuse (voir la pièce 6.5). Cependant, les trois ministères pourraient mieux montrer ce qu'ils ont accompli avec l'argent des contribuables.

6.56 Les mi[illegible] fournissent peu d'éléments qui permettraient au lecteur d'apprécier l'exactitude de l'information contenue dans leur rapport. Comme l'indique notre quatrième critère, un rapport devrait pouvoir convaincre de la fiabilité de l'information communiquée. Cela ajouterait de la crédibilité au tableau qu'il présente sur le rendement.

Pièce 6.5 Pratiques prometteuses dans les rapports que nous avons évalués

Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs	Les trois rapports révèlent des pratiques prometteuses en ce qui concerne le contexte opérationnel : • Une bonne information sur le contexte opérationnel dans les sections intitulées « Définition de la question » (Environnement Canada). • Une bonne description d'un milieu de travail complexe et de facteurs externes qui influent sur le rendement (GRC). • Un enchaînement de résultats pour le secteur d'activités des Services de police fédérale (GRC). • Une correspondance entre les secteurs d'activités et les résultats stratégiques (Pêches et Océans Canada). • Détermination des secteurs d'activités de tête et de secteurs d'activités de soutien pour chaque résultat stratégique (Pêches et Océans Canada).
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes	Un tableau présente des objectifs auxquels on associe une tendance, une quantité et des calendriers pour les changements (Environnement Canada).
Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes	Une section sur des examens clés montre comment ils contribuent à l'amélioration continue (GRC). Un tableau, plutôt qu'un sommaire, indique les résultats qui répondent aux attentes et ceux qui n'y répondent pas (GRC). Les estimations de coûts sont présentées pour la réalisation de chaque résultat stratégique (Environnement Canada, Pêches et Océans Canada). On fournit des explications sur les limites des données relatives aux coûts (Environnement Canada). Une information intéressante et utile figure dans les marges (Pêches et Océans Canada).
La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants	Un bon commentaire figure dans les notes en fin de texte sur les limites des données externes utilisées (GRC).
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée	Certaines sections des rapports traitent de la modification éventuelle d'activités dans les stratégies visant à améliorer les résultats : • Qu'est-ce qui nous attend? (Pêches et Océans Canada). • Les défis à relever (Environnement Canada). • Améliorations prévues (GRC).

6.57 Notre cinquième critère vise à déterminer si le rapport sur le rendement montre que le ministère utilise son information sur le rendement. Ici, les cotes étaient faibles. Nous espérions que les ministères montreraient qu'ils avaient utilisé l'information sur le rendement pour prendre des décisions relatives à la gestion de leurs programmes, services ou stratégies, afin de produire de meilleurs résultats pour les Canadiens.

6.58 Dans l'ensemble, nos constatations nous permettent de croire que nous pouvons, à l'aide du modèle, fournir aux parlementaires des évaluations crédibles des rapports sur le rendement qui, au fil des années, leur permettront de juger du rythme des améliorations en matière de rapports sur le rendement. L'utilisation de notre modèle pour évaluer ces trois rapports a aussi fait ressortir que l'information pourrait être améliorée dans d'autres secteurs.

Conclusion

6.59 Mettant à profit nos travaux précédents, nous avons élaboré un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement qui intégrait les critères d'un bon rapport qui existaient déjà. Nous avons testé le modèle et conclu qu'il était suffisamment fiable. Nous avons évalué les rapports sur le rendement de trois ministères à l'aide du modèle et montré comment il peut être appliqué.

6.60 Est-il possible d'évaluer les rapports sur le rendement? Nous croyons qu'en utilisant ce modèle d'évaluation pendant quelques années, nous pourrons faire rapport au Parlement des progrès réalisés à l'égard de l'information communiquée sur le rendement. Nos croyons aussi que les ministères peuvent évaluer leurs propres rapports sur le rendement à l'aide du modèle et trouver ainsi des moyens de les améliorer. Nous améliorerons graduellement le modèle à mesure que nous nous en servirons et nous tiendrons compte des suggestions que feront les ministères après l'avoir appliqué à leurs propres rapports.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement est, en général, réceptif à l'égard du présent chapitre, qui présente de façon officielle la première version du modèle du Bureau du vérificateur général du Canada pour l'évaluation des rapports ministériels sur le rendement. Nous croyons que, avec le temps et les améliorations apportées, il peut devenir un outil valable pour accroître la qualité des rapports présentés au Parlement ainsi qu'aux Canadiens et aux Canadiennes.

Le modèle est généralement conforme à l'avis de principe émis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, à l'été 2001, en ce qui concerne le rapport ministériel sur le rendement. Le Secrétariat croit que le *Modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement* peut devenir un important outil d'apprentissage et de rétroaction, permettant aux ministères de faire le point sur l'information contenue dans leurs rapports sur le rendement et de prendre les mesures nécessaires pour améliorer leurs rapports publics. Nous encourageons le Bureau du vérificateur général à poursuivre l'examen des rapports ministériels sur le rendement afin d'en permettre l'amélioration continue.

À propos de l'étude

Objectifs

Cette étude avait pour objet :

- d'élaborer un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement;
- de déterminer la fiabilité du modèle;
- de déterminer si le modèle peut être utilisé pour faire des évaluations continues des rapports sur le rendement.

Étendue

Nous avons invité trois ministères à soumettre leur rapport ministériel sur le rendement 2000-2001 pour démontrer l'applicabilité du modèle expérimental. Les rapports ont été utilisés sur une base volontaire et ils ne représentent pas un échantillon des quelque 80 rapports sur le rendement déposés à la Chambre des communes. Nous n'avons donc pas pu tirer de conclusions sur les tendances des rapports sur le rendement au sein du gouvernement.

Méthode

Misant sur nos travaux de 1997 et de 2000, nous avons établi cinq critères d'une bonne information sur le rendement qui, ensemble, devraient présenter un tableau du rendement qui soit éloquent :

- Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs.
- Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes.
- Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes.
- La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants.
- L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée.

À l'égard de chacun des cinq critères, notre modèle présentait une progression sur cinq niveaux ou stades d'évolution. Le cinquième niveau de qualité pour chaque critère a ensuite servi à établir le modèle du rapport idéal sur le rendement, lequel correspond ainsi à un excellent rapport public.

Une fois le modèle élaboré, nos experts l'ont utilisé pour évaluer la qualité de quatre rapports ministériels sur le rendement. Ils ont individuellement attribué une cote aux rapports et ont obtenu un résultat semblable. Nous avons aussi demandé aux représentants des quatre ministères d'examiner leurs cotes respectives afin d'en vérifier la vraisemblance. Nous avons ensuite demandé à nos équipes qui vérifient ces quatre ministères d'examiner les cotes. Nous avons conclu que notre modèle était fiable.

Puis, nous avons évalué les rapports sur le rendement soumis volontairement par trois ministères; l'un d'entre eux faisait aussi partie du groupe témoin précédent. Ce sont ces rapports-échantillons qui ont servi à formuler les commentaires du présent chapitre à propos de l'utilisation du modèle, y compris la distinction possible entre les divers niveaux de réussite pour chacun des cinq critères d'un bon rapport. Nous n'avons pas vérifié les procédures et les systèmes ministériels qui ont servi à produire l'information contenue dans les rapports.

Au cours d'une rencontre prévue pour discuter de nos évaluations et des autoévaluations ministérielles, nous sommes parvenus à une entente sur les conclusions qui s'en dégageaient et sur les raisons pour lesquelles des niveaux élevés n'avaient pas été atteints. Nous avons aussi demandé à nos équipes qui vérifient ces ministères de revoir les évaluations. Les cotes finales sont nos cotes, mais elles sont aussi le résultat d'un consensus entre le Bureau du vérificateur général et les trois ministères qui se sont portés volontaires.

Équipe de l'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Barry Leighton
Directeur : Yves Genest

Denis Jobin
Catherine Livingstone
Albert Melanson

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Modèle détaillé d'évaluation des rapports sur le rendement

Ce tableau résume les sous-critères de chacun des cinq critères.

Critère	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs	Présente le rendement dans le contexte de la mission, du mandat et des secteurs d'activités. Indique les résultats stratégiques prévus.	Comprend les critères du niveau 1. Indique les principaux partenaires, la structure de responsabilisation et les tendances conjoncturelles. Décrit comment les secteurs d'activités contribueront à la concrétisation des résultats stratégiques prévus.	Comprend les critères du niveau 2. Fait état des défis et des risques que comporte la concrétisation des résultats stratégiques prévus.	Comprend les critères du niveau 3. Donne plus d'information sur les principaux partenaires, en indiquant notamment qui est responsable.	Comprend les critères du niveau 4. Fait état des initiatives horizontales entreprises avec les principaux partenaires.
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes	Les attentes à l'égard du rendement sont exprimées surtout comme des activités.	Les attentes à l'égard du rendement sont exprimées soit comme des extrants soit comme des résultats. Mentionne une tendance à l'égard d'un changement pour au moins une priorité.	Certaines attentes à l'égard du rendement sont exprimées à la fois comme des extrants et des résultats. Mentionne une tendance, une quantité et un calendrier pour au moins une priorité.	Comprend les critères du niveau 3. De nombreuses attentes à l'égard du rendement sont exprimées comme des extrants et des résultats; mentionne une tendance, une quantité et un calendrier. Fait le lien entre chacun des niveaux des résultats.	Comprend les critères du niveau 4. Toutes les attentes à l'égard du rendement sont exprimées comme des extrants et des résultats, lorsque c'est applicable; mentionne une tendance, une quantité et un calendrier de changement.
	Fait correspondre les attentes à l'égard du rendement avec le Rapport sur les plans et les priorités.	Comprend les critères du niveau 1. Indique les activités et les extrants par secteur d'activités.	Comprend les critères du niveau 2. Décrit brièvement pourquoi ce sont des activités et des extrants appropriés pour concrétiser les résultats prévus.	Comprend les critères du niveau 3. Montre que des choix sont faits pour améliorer le rendement.	Comprend les critères du niveau 4. Décrit la combinaison de stratégies adoptées pour produire les extrants qui contribuent aux résultats.

Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes	Signale les principaux résultats exprimés comme des activités et des extrants.	Signale quelques-uns des principaux résultats par rapport aux attentes et les exprime comme des extrants ou des résultats. Compare les principaux résultats à l'ensemble des derniers résultats communiqués.	Signale un bon nombre des principaux résultats par rapport aux attentes. L'information est proportionnelle à son importance. Signale quelques-uns des principaux résultats, qui sont exprimés à la fois comme des extrants et des résultats obtenus. Compare les principaux résultats avec les tendances au cours des exercices antérieurs.	Signale d'une manière équilibrée la plupart des principaux résultats par rapport aux attentes, ce qui comprend les réussites et les lacunes. Signale un bon nombre des principaux résultats, qui sont exprimés comme des extrants et des résultats obtenus. Utilise des comparaisons pour interpréter les résultats.	Comprend les critères du niveau 4. Met l'accent seulement sur les résultats qui sont essentiels pour obtenir les résultats stratégiques prévus. Signale tous les principaux résultats et les exprime comme des extrants et des résultats obtenus, le cas échéant.
		Présente les principaux défis liés à la concrétisation des principaux résultats. Établit des liens avec les évaluations ou les vérifications.	Indique le niveau des progrès à l'égard des objectifs. Présente les principaux défis liés à la concrétisation de chaque résultat stratégique prévu.	Comprend les critères du niveau 3. Fournit des éléments probants indiquant la contribution à la réalisation de quelques-uns des principaux résultats. Présente les résultats dans des enchaînements de résultats. Intègre les constatations des évaluations et des vérifications aux commentaires sur les résultats.	Comprend les critères du niveau 4. Fournit des éléments probants indiquant la contribution à la réalisation de tous les résultats stratégiques. Présente les résultats dans des enchaînements de résultats. Intègre les constatations des évaluations et des vérifications aux commentaires sur les résultats.
	Signale les ressources utilisées par secteur d'activités.	Évalue les ressources utilisées pour chaque secteur d'activités et pour au moins un résultat stratégique.	Évalue les ressources utilisées pour chaque secteur d'activités ou chaque résultat stratégique.	Comprend les critères du niveau 3. Évalue les ressources utilisées pour obtenir les principaux extrants et les résultats immédiats.	Indique quelles sont les ressources utilisées pour obtenir tous les principaux résultats.
La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants	Aucune réalisation prévue à ce niveau.	Explique les limites et les problèmes associés aux données. Indique les sources de données externes.	Comprend les critères du niveau 2. Comporte une déclaration sur la fiabilité des données. Donne des avis sur l'interprétation de l'information.	Comprend les critères du niveau 3. Traite des données externes et des plans pour améliorer les données. Comporte une déclaration sur la fiabilité des principales données provenant de sources internes.	Comprend les critères du niveau 4. Comprend une information vérifiable de façon indépendante pour appuyer les assertions sur le rendement.

Critère	Niveau 1 (de base)	Niveau 2 (possible)	Niveau 3 (satisfaisant)	Niveau 4 (très satisfaisant)	Niveau 5 (modèle)
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée	Aucune réalisation prévue à ce niveau.	Fournit des exemples d'utilisation de l'information sur le rendement dans la prise de décisions. Indique les prochaines étapes.	Comprend les critères du niveau 2. Met en évidence les enseignements tirés.	Comprend les critères du niveau 3. Traite des mesures pour combler les lacunes à l'égard du rendement. Mentionne les risques qui sont associés à la poursuite des efforts nécessaires pour obtenir les résultats.	Comprend les critères du niveau 4. Traite brièvement du contexte et des stratégies à venir et de la capacité d'améliorer le rendement.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 7

Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-7F
ISBN 0-662-86992-3

Chapitre

7

Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

De nombreuses initiatives gouvernementales exigent une bonne fonction de contrôleur 4

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 6

Conditions préalables à la modernisation de la fonction de contrôleur 6

Progrès au regard de la fonction de contrôleur moderne 6

Stratégies d'amélioration ministérielles 7

Les évaluations de la fonction de contrôleur ont mis en évidence un certain nombre de faiblesses importantes 7

Les plans d'action ministériels doivent être améliorés 8

De nombreux gestionnaires ne comprennent pas parfaitement l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur 14

Le besoin d'un leadership ferme 17

Le Secrétariat a pris des mesures pour appuyer le renforcement de la fonction de contrôleur 17

Les ministères et les organismes doivent recevoir des directives et une orientation plus claires du Secrétariat 17

Le Secrétariat doit assurer une meilleure surveillance de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur 18

Les plans du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la phase 2 de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur 20

Information pour le Parlement 22

La communication de l'information sur le rendement est un processus long qui produit peu de résultats 22

Il faut de l'information sur les risques et les avantages pour obtenir l'aval du Parlement 23

Conclusion 24

À propos de la vérification 25

Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne

Points saillants

7.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en 1997 afin de renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes. Cette modernisation doit rendre les ministères et les organismes plus aptes à gérer efficacement les ressources qui leur sont confiées et à informer le Parlement et les contribuables de l'utilisation de ces ressources.

7.2 Pour établir une fonction de contrôle adéquate à l'échelle du gouvernement, il faut satisfaire à deux grandes conditions préalables : adopter une approche claire et structurée et obtenir un engagement et un appui fermes de la haute direction des ministères et des organismes, du Secrétariat ainsi que du Parlement.

7.3 Nous croyons que cet engagement et cet appui doivent être plus manifestes dans certains secteurs clés, notamment faire en sorte que les ministères comprennent bien la fonction de contrôleur, donner une orientation et des directives, et surveiller les progrès.

7.4 Seulement trois des sept ministères et organismes que nous avons vérifiés ont des stratégies globales pour la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne. Nous avons constaté qu'en général :

- les plans d'action des ministères et organismes ne précisaient pas d'échéances ou ne mentionnaient pas de dates cibles ou de jalons pour mesurer les progrès;
- de nombreux gestionnaires ne comprenaient pas le concept de la fonction de contrôleur moderne;
- les plans des ministères et organismes ne comprenaient pas d'estimations du coût de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne.

7.5 Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a un rôle clair : donner une orientation et des directives générales pour moderniser la fonction de contrôleur et fournir au Parlement de l'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette initiative dans l'ensemble du gouvernement. Or, malgré l'engagement que manifeste le SCT, ce dernier doit améliorer l'orientation et les directives qu'il donne sur la façon de mettre en pratique les aspects clés de la fonction de contrôleur. Il doit préciser ses attentes aux ministères et aux organismes, et leur fixer des dates cibles pour y répondre.

7.6 L'information que les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournissent au Parlement n'indique pas clairement dans quelle mesure les ministères et les organismes réussissent ou

non à moderniser leurs pratiques. Elle ne montre pas non plus l'énormité et l'importance de la tâche, ni les risques que court le gouvernement si les ministères et les organismes ne réussissent pas à bien intégrer une fonction de contrôleur solide à leur culture organisationnelle et à leurs activités quotidiennes.

Contexte et autres observations

7.7 L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur est une réforme de gestion qui nécessite de changer la mentalité de gestion et la culture organisationnelle de la fonction publique. La fonction de contrôleur moderne va plus loin que la fonction traditionnelle, centrée principalement sur l'information financière. Elle a pour objet de renforcer les pratiques de gestion et d'intégrer l'information financière à d'autres informations sur le rendement. Il est essentiel qu'elle soit plus solidement établie dans l'ensemble du gouvernement afin de gérer les risques et les ressources plus efficacement, de prendre des décisions plus éclairées et, en bout de ligne, d'améliorer l'efficacité de la fonction publique. Grâce à une bonne fonction de contrôleur, les ministères et les organismes seront davantage en mesure d'informer le Parlement et les contribuables de ce qu'ils ont accompli avec les ressources qui leur ont été confiées.

7.8 Pour la phase 1 de la modernisation de la fonction de contrôleur, on a demandé à 15 ministères et organismes pilotes de faire une autoévaluation initiale de leur fonction de contrôleur. Ces autoévaluations ont montré que, dans certains secteurs clés, les ministères et les organismes éprouvaient certaines difficultés, par exemple à faire une bonne intendance de leurs ressources et à combiner ou intégrer l'information financière et non financière sur le rendement aux fins de la prise de décision.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a indiqué les mesures qu'il a prévues ou qu'il a entreprises afin de donner suite aux recommandations. Il a produit une réponse détaillée pour chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

7.9 La création d'un Groupe de travail indépendant a marqué le début de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, en 1997. Le mandat du Groupe consistait à examiner la fonction de contrôleur tant dans les organismes centraux du gouvernement que dans ses ministères opérationnels.

7.10 Les travaux du Groupe ont donné lieu à la publication du *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*. Le rapport indiquait que la fonction de contrôleur moderne est une réforme administrative axée sur une saine gestion des ressources et un processus décisionnel efficace. La fonction de contrôleur moderne exige que les gestionnaires et les spécialistes des finances coordonnent leurs efforts afin d'établir les priorités, de planifier et d'atteindre les buts opérationnels et les résultats souhaités. La fonction de contrôleur moderne regroupe l'information provenant de nombreuses sources, la rend compréhensible et la retransmet à ceux qui en ont besoin. Elle mobilise non seulement les agents financiers des ministères, mais aussi tous les gestionnaires ministériels, et va au-delà de la reddition de comptes au plan financier.

7.11 Le Groupe a défini les quatre principaux éléments de la modernisation de la fonction de contrôleur :

- l'information intégrée sur le rendement (financière et non financière, historique et prospective);
- une approche saine en matière de gestion des risques;
- des systèmes de contrôle adéquats;
- des pratiques et des valeurs d'éthique qui vont au-delà du simple respect des lois.

7.12 Le rapport du Groupe décrit ce qu'on attend des cadres et des employés du gouvernement. Ces attentes sont résumées dans la pièce 7.1.

Pièce 7.1 Ce qu'on attend des cadres dirigeants et des employés du gouvernement

- **réfléchis — ils se focalisent sur la mission et les objectifs**
- **motivés par l'information — ils se fondent sur des faits et sur de solides projections**
- **responsables dans leur utilisation des ressources — ils réfléchissent comme des propriétaires ou des contribuables**
- **sensibilisés aux risques — ils peuvent non seulement cerner les risques mais aussi les gérer**
- **orientés vers l'action — ils effectuent des analyses et offrent des conseils qui influencent les mesures à prendre**
- **agents d'intégration — ils rassemblent l'information nécessaire pour soutenir les prises de décisions**
- **consciencieux — ils font preuve d'intégrité et de probité**

Source : *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*

Introduction

7.9 La création d'un Groupe de travail indépendant a marqué le début de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, en 1997. Le mandat du Groupe consistait à examiner la fonction de contrôleur tant dans les organismes centraux du gouvernement que dans ses ministères opérationnels.

7.10 Les travaux du Groupe ont donné lieu à la publication du *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*. Le rapport indiquait que la fonction de contrôleur moderne est une réforme administrative axée sur une saine gestion des ressources et un processus décisionnel efficace. La fonction de contrôleur moderne exige que les gestionnaires et les spécialistes des finances coordonnent leurs efforts afin d'établir les priorités, de planifier et d'atteindre les buts opérationnels et les résultats souhaités. La fonction de contrôleur moderne regroupe l'information provenant de nombreuses sources, la rend compréhensible et la retransmet à ceux qui en ont besoin. Elle mobilise non seulement les agents financiers des ministères, mais aussi tous les gestionnaires ministériels, et va au-delà de la reddition de comptes au plan financier.

7.11 Le Groupe a défini les quatre principaux éléments de la modernisation de la fonction de contrôleur :

- l'information intégrée sur le rendement (financière et non financière, historique et prospective);
- une approche saine en matière de gestion des risques;
- des systèmes de contrôle adéquats;
- des pratiques et des valeurs d'éthique qui vont au-delà du simple respect des lois.

7.12 Le rapport du Groupe décrit ce qu'on attend des cadres et des employés du gouvernement. Ces attentes sont résumées dans la pièce 7.1.

Pièce 7.1 Ce qu'on attend des cadres dirigeants et des employés du gouvernement

- réfléchis — ils se focalisent sur la mission et les objectifs
- motivés par l'information — ils se fondent sur des faits et sur de solides projections
- responsables dans leur utilisation des ressources — ils réfléchissent comme des propriétaires ou des contribuables
- sensibilisés aux risques — ils peuvent non seulement cerner les risques mais aussi les gérer
- orientés vers l'action — ils effectuent des analyses et offrent des conseils qui influencent les mesures à prendre
- agents d'intégration — ils rassemblent l'information nécessaire pour soutenir les prises de décisions
- consciencieux — ils font preuve d'intégrité et de probité

Source : *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*

7.13 En réponse au rapport du Groupe, le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les ministères et les organismes ont pris certaines mesures conçues pour faciliter l'atteinte des objectifs de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur (voir la pièce 7.2).

Pièce 7.2 Dates importantes pour la fonction de contrôleur

Octobre 1997—Publication du Rapport du Groupe de travail indépendant.

Janvier 1998—Le Conseil du Trésor accepte les recommandations du Groupe de travail indépendant et s'engage à faire de la fonction de contrôleur l'une des responsabilités premières de tous les gestionnaires de la fonction publique.

Mars 1998—Les sous-ministres de cinq ministères acceptent que leurs ministères respectifs soient les pionniers de la modernisation de la fonction de contrôleur, dirigent le processus de changement et surveillent les progrès.

Avril 1998—Le Secrétaire du Conseil du Trésor crée la Direction de la modernisation de la fonction de contrôleur chargée de mettre en œuvre les recommandations du Groupe de travail indépendant.

Mars 2000—La présidente du Conseil du Trésor dépose le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada.*

Avril 2000—Les cinq premiers ministères pilotes font leur évaluation et publient les résultats sur leur site Web.

Juin 2001—À l'issue d'une phase pilote de trois ans, la présidente du Conseil du Trésor annonce que l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur sera étendue à tous les ministères et organismes.

De nombreuses initiatives gouvernementales exigent une bonne fonction de contrôleur

7.14 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur afin de renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes. Cette modernisation doit rendre les ministères et les organismes plus aptes à gérer efficacement les ressources qui leur sont confiées et à informer le Parlement et les contribuables de l'utilisation de ces ressources.

7.15 De nombreuses initiatives du gouvernement ayant pour but de renforcer les capacités de gestion, par exemple le projet d'amélioration de l'information communiquée au Parlement et l'initiative portant l'intégrité des programmes, sont tributaires du succès de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ainsi, pour améliorer l'information communiquée au Parlement, les ministères et les organismes doivent clairement indiquer ce qu'ils ont accompli avec les ressources qui leur ont été confiées et déclarer les coûts des services et des programmes qu'ils ont fournis aux Canadiens. Pour bien s'acquitter de cette tâche, les ministères et les organismes doivent disposer d'une solide fonction de contrôleur.

7.13 En réponse au rapport du Groupe, le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les ministères et les organismes ont pris certaines mesures conçues pour faciliter l'atteinte des objectifs de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur (voir la pièce 7.2).

Pièce 7.2 Dates importantes pour la fonction de contrôleur

Octobre 1997—Publication du Rapport du Groupe de travail indépendant.

Janvier 1998—Le Conseil du Trésor accepte les recommandations du Groupe de travail indépendant et s'engage à faire de la fonction de contrôleur l'une des responsabilités premières de tous les gestionnaires de la fonction publique.

Mars 1998—Les sous-ministres de cinq ministères acceptent que leurs ministères respectifs soient les pionniers de la modernisation de la fonction de contrôleur, dirigent le processus de changement et surveillent les progrès.

Avril 1998—Le Secrétaire du Conseil du Trésor crée la Direction de la modernisation de la fonction de contrôleur chargée de mettre en œuvre les recommandations du Groupe de travail indépendant.

Mars 2000—La présidente du Conseil du Trésor dépose le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*.

Avril 2000—Les cinq premiers ministères pilotes font leur évaluation et publient les résultats sur leur site Web.

Juin 2001—À l'issue d'une phase pilote de trois ans, la présidente du Conseil du Trésor annonce que l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur sera étendue à tous les ministères et organismes.

De nombreuses initiatives gouvernementales exigent une bonne fonction de contrôleur

7.14 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur afin de renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes. Cette modernisation doit rendre les ministères et les organismes plus aptes à gérer efficacement les ressources qui leur sont confiées et à informer le Parlement et les contribuables de l'utilisation de ces ressources.

7.15 De nombreuses initiatives du gouvernement ayant pour but de renforcer les capacités de gestion, par exemple le projet d'amélioration de l'information communiquée au Parlement et l'initiative portant l'intégrité des programmes, sont tributaires du succès de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ainsi, pour améliorer l'information communiquée au Parlement, les ministères et les organismes doivent clairement indiquer ce qu'ils ont accompli avec les ressources qui leur ont été confiées et déclarer les coûts des services et des programmes qu'ils ont fournis aux Canadiens. Pour bien s'acquitter de cette tâche, les ministères et les organismes doivent disposer d'une solide fonction de contrôleur.

Objet de la vérification

7.16 Le Bureau a réalisé un certain nombre de vérifications de l'état d'avancement des mesures prises par le gouvernement pour moderniser la fonction de contrôleur. Nous avons évalué, dans le chapitre 13 de notre rapport d'octobre 2000, les capacités de gestion financière de cinq ministères. Nous avons aussi présenté nos conclusions en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie d'information financière du gouvernement.

7.17 L'objectif de la vérification qui fait l'objet du présent chapitre était d'évaluer la pertinence des stratégies et des plans élaborés par les ministères et les organismes pour atteindre les objectifs de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement. Elle visait également à déterminer dans quelle mesure le gouvernement prend en compte les principaux risques et défis de cette initiative. Nous avons aussi cherché les secteurs dans lesquels les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent améliorer les mesures qu'ils prennent afin de mettre en place la fonction de contrôleur moderne au gouvernement.

7.18 Nous reconnaissons que les ministères et les organismes peuvent adopter des approches différentes pour implanter la fonction de contrôleur moderne, chacune reflétant leur situation particulière. Néanmoins, nous nous attendions à ce que les stratégies et les plans prévus pour améliorer la fonction de contrôleur aient certaines caractéristiques communes. Ainsi, nous nous attendions à ce que les stratégies prévoient un plan et une structure pour corriger rapidement les faiblesses recensées par les ministères et les organismes.

7.19 Nous avons vérifié les ministères et organismes suivants :

- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens combattants Canada
- Développement des ressources humaines Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Santé Canada
- Transports Canada

7.20 Nous avons aussi examiné comment le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquitte de son rôle quant à l'orientation de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et aux directives qu'il donne en la matière. Notre examen a porté sur la nature et l'étendue de la surveillance qu'il exerce et l'information qu'il communique sur les progrès de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne dans les ministères et les organismes.

Observations et recommandations

Conditions préalables à la modernisation de la fonction de contrôleur

7.21 La modernisation de la fonction de contrôleur à l'échelle du gouvernement dépendra des efforts de la haute direction des ministères et des organismes, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé. Le Parlement doit aussi participer résolument à l'initiative et donner son appui.

7.22 Le rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur énonce clairement ce que les sous-ministres et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent faire pour ancrer les principes de la fonction de contrôleur moderne dans la mentalité des ministères et des organismes.

7.23 Le rapport précisait que les sous-ministres ont la responsabilité de créer au sein de leur organisation une culture et un environnement qui favorisent la mise en place d'une saine fonction de contrôleur. Ils doivent également préparer des plans à court et à long terme en vue d'adapter cette fonction aux besoins et à la situation de leurs organisations respectives.

7.24 Le rapport mentionnait qu'il incombe notamment au Secrétariat de fixer, pour l'ensemble du gouvernement, des normes relatives à la fonction de contrôleur, que les ministères et les organismes peuvent adapter à leur situation particulière. Le Secrétariat doit établir des normes et des cadres pour la communication de l'information financière et d'autres informations. Selon le Groupe, le Secrétariat du Conseil du Trésor a d'autres grandes responsabilités, soit diriger et soutenir la modernisation de la fonction de contrôleur et veiller à ce qu'il y ait suffisamment de ressources pour accomplir la tâche.

7.25 On peut considérer que pour moderniser la fonction de contrôleur dans l'ensemble du gouvernement, le Secrétariat doit tout d'abord s'acquitter de ces responsabilités.

Progrès au regard de la fonction de contrôleur moderne

7.26 L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a débuté en 1998 avec la participation initiale de cinq ministères pilotes. Par la suite, la phase 1 a été étendue pour inclure 15 ministères et organismes. En juin 2001, la phase 2 englobait tous les ministères et organismes du gouvernement.

7.27 La plupart des ministères et organismes participants ont fait une autoévaluation de leur fonction de contrôleur et se sont attribués une cote dans les sept secteurs clés suivants :

- leadership stratégique;
- motivation des ressources humaines;
- valeurs et éthique;
- capacité de préparer et d'utiliser une large gamme d'informations intégrées sur le rendement;
- gestion des risques;
- intendance des ressources qui leur ont été confiées;
- responsabilités clairement définies.

7.28 Ce sont des secteurs où un ministère ou un organisme doit prouver qu'il possède des forces ou des capacités de base avant de pouvoir démontrer qu'il peut exercer la fonction de contrôleur moderne et renforcer sa gestion. Ces sept secteurs sont divisés en 34 éléments ou capacités, chacun étant évalué sur une échelle de un à cinq.

7.29 Les autoévaluations ont permis à la haute direction des ministères et des organismes de comparer leurs pratiques dans ces secteurs aux pratiques exemplaires d'autres organisations ayant fait leurs preuves à ce chapitre. Lorsque les ministères et les organismes ont commencé à participer à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, ils ont procédé à une autoévaluation afin de donner à la direction des éléments de départ pour concevoir une stratégie d'amélioration.

7.30 Au début, nous nous attendions à ce que les progrès accomplis varient selon les ministères et les organismes, car ils ont commencé à participer à l'initiative à des moments différents.

7.31 Nous reconnaissons que la consolidation de la fonction de contrôleur suppose des changements d'une grande portée. Nous savons qu'il faudra du temps — peut-être des années — pour apporter les changements et en tirer profit. Compte tenu des résultats des autoévaluations des ministères et des organismes ainsi que des changements qu'ils doivent apporter, nous nous attendions à ce que la haute direction de la plupart des ministères et organismes ait commencé à effectuer certains des changements ou, à tout le moins, ait élaboré des plans à cet effet.

Stratégies d'amélioration ministérielles

Les évaluations de la fonction de contrôleur ont mis en évidence un certain nombre de faiblesses importantes

7.32 Chaque ministère et organisme a compilé les résultats de son autoévaluation afin de produire des données de base indiquant sa situation par rapport aux sept secteurs clés. L'évaluation indiquait clairement les forces et les faiblesses du ministère ou de l'organisme dans ces secteurs. La pièce 7.3 résume les résultats des autoévaluations de 13 des 15 ministères et organismes qui ont participé à la phase 1 de l'initiative (les deux autres ont utilisé une méthode différente pour compiler leurs résultats et ils ont donc été exclus du tableau).

7.33 Les autoévaluations ont révélé qu'il y avait des lacunes dans des secteurs clés tels que les valeurs et l'éthique, la capacité d'assurer une bonne intendance des ressources et la capacité de combiner ou d'intégrer l'information financière et d'autres informations sur le rendement aux fins de la prise de décision. Il est vital d'intégrer cette information pour comprendre les conséquences financières des décisions en aval et rendre compte au Parlement et au public de ce que les ministères ont réalisé avec les fonds publics.

7.34 Nous avons présenté les résultats de notre évaluation des capacités de gestion financière dans cinq ministères dans le chapitre 13 de notre rapport d'octobre 2000 au Parlement. Lors de cette vérification, nous avons relevé des lacunes ou des faiblesses qui nécessitaient une attention particulière.

Dans ce chapitre, nous avions signalé que les autoévaluations des capacités effectuées par les ministères avaient donné des résultats semblables à nos observations.

7.35 Les ministères et les organismes ont pris des mesures. Dans la présente vérification, nous avons constaté que les ministères et organismes ont pris certaines mesures utiles pour moderniser la fonction de contrôleur. La pièce 7.4 en donne quelques exemples.

Les plans d'action ministériels doivent être améliorés

7.36 L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement en est maintenant à sa cinquième année. À notre avis, les progrès relatifs à l'établissement de principes sains pour la fonction de contrôleur dans les ministères et les organismes continuent d'être lents. Au cours de la Phase 1, il a fallu plus d'un an à 10 des 15 ministères et organismes pour effectuer leur autoévaluation et élaborer une stratégie d'amélioration.

Pièce 7.3 Résultats des autoévaluations ministérielles

[illegible]	[illegible]*	[illegible]
Leadership stratégique	2,8	1,5 à 4
Ressources motivées	2,7	1 à 4,5
Valeurs et éthique communes	2,1	1 à 3,5
Information intégrée sur le rendement	2,4	1 à 4
Saine gestion des risques	2,6	2 à 4
Intendance rigoureuse	2,7	1,5 à 4
Obligation redditionnelle améliorée	2,7	2 à 4

* Les cotes montrent comment les ministères se comparent à la norme du Secrétariat du Conseil du Trésor, de trois sur une échelle de un à cinq. Cette norme est fondée sur les exigences de la politique du Secrétariat. Une organisation qui déclare atteindre ou dépasser trois dans un secteur donné est considérée comme ayant des « pratiques exemplaires » dans ce secteur.

Pièce 7.4 Certaines démarches positives des ministères et organismes vers la modernisation de la fonction de contrôleur

Participation des parties intéressées à l'extérieur du ministère à l'autoévaluation de la capacité.

Élaboration des programmes de certificat universitaires pour appuyer l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Élaboration de cadres de contrôle de gestion financière.

Conception et tenue de séances de sensibilisation des gestionnaires en vue d'améliorer la compréhension de l'initiative de contrôleur moderne.

Utilisation de comités consultatifs sur la fonction de contrôleur pour surveiller et orienter les initiatives.

Établissement du profil de la fonction de contrôleur désirée pour le ministère.

7.37 Les sept ministères et organismes de notre échantillon de vérification ont corrigé de manières très différentes les faiblesses qu'ils avaient relevées (voir la pièce 7.5). À quelques exceptions près, leur plan d'action pour corriger les faiblesses était lacunaire à un ou plusieurs égards importants. Par exemple, le plan d'action de seulement trois des sept ministères et organismes portait sur *toutes* les faiblesses recensées lors de l'évaluation. Les quatre autres avaient conçu des plans pour certains projets seulement et n'avaient préparé aucun plan global pour combler toutes les lacunes. Il s'agit là d'un sujet de préoccupation, car leur évaluation indiquait que leur capacité d'exercer la fonction de contrôleur était inférieure à la norme dans de nombreux secteurs.

7.38 Nous avons résumé notre évaluation des stratégies d'amélioration aux pages 10 à 12. Nous y soulignons les forces particulières que nous avons observées dans les approches des ministères et organismes et nous indiquons les secteurs où il serait possible de réduire les risques liés à la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne.

7.39 Nous notons qu'à l'exception d'Anciens combattants Canada, les ministères et organismes n'ont pas déterminé le niveau des capacités de contrôle qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins de l'organisation.

Pièce 7.5 État d'avancement des stratégies et des plans d'amélioration ministériels

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Affaires indiennes et du Nord Canada	√		√
Agriculture et Agroalimentaire Canada		√	√
Anciens combattants Canada		√	√
Développement des ressources humaines Canada	√		√
Gendarmerie royale du Canada	√		√
Santé Canada		√	√
Transports Canada		√	√

Dans ce chapitre, nous avions signalé que les autoévaluations des capacités effectuées par les ministères avaient donné des résultats semblables à nos observations.

7.35 Les ministères et les organismes ont pris des mesures. Dans la présente vérification, nous avons constaté que les ministères et organismes ont pris certaines mesures utiles pour moderniser la fonction de contrôleur. La pièce 7.4 en donne quelques exemples.

Les plans d'action ministériels doivent être améliorés

7.36 L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement en est maintenant à sa cinquième année. À notre avis, les progrès relatifs à l'établissement de principes sains pour la fonction de contrôleur dans les ministères et les organismes continuent d'être lents. Au cours de la Phase 1, il a fallu plus d'un an à 10 des 15 ministères et organismes pour effectuer leur autoévaluation et élaborer une stratégie d'amélioration.

Pièce 7.3 Résultats des autoévaluations ministérielles

[illegible]	[illegible]*	[illegible]*
Leadership stratégique	2,8	1,5 à 4
Ressources motivées	2,7	1 à 4,5
Valeurs et éthique communes	2,1	1 à 3,5
Information intégrée sur le rendement	2,4	1 à 4
Saine gestion des risques	2,6	2 à 4
Intendance rigoureuse	2,7	1,5 à 4
Obligation redditionnelle améliorée	2,7	2 à 4

* Les cotes montrent comment les ministères se comparent à la norme du Secrétariat du Conseil du Trésor, de trois sur une échelle de un à cinq. Cette norme est fondée sur les exigences de la politique du Secrétariat. Une organisation qui déclare atteindre ou dépasser trois dans un secteur donné est considérée comme ayant des « pratiques exemplaires » dans ce secteur.

Pièce 7.4 Certaines démarches positives des ministères et organismes vers la modernisation de la fonction de contrôleur

Participation des parties intéressées à l'extérieur du ministère à l'autoévaluation de la capacité.

Élaboration des programmes de certificat universitaires pour appuyer l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Élaboration de cadres de contrôle de gestion financière.

Conception et tenue de séances de sensibilisation des gestionnaires en vue d'améliorer la compréhension de l'initiative de contrôleur moderne.

Utilisation de comités consultatifs sur la fonction de contrôleur pour surveiller et orienter les initiatives.

Établissement du profil de la fonction de contrôleur désirée pour le ministère.

7.37 Les sept ministères et organismes de notre échantillon de vérification ont corrigé de manières très différentes les faiblesses qu'ils avaient relevées (voir la pièce 7.5). À quelques exceptions près, leur plan d'action pour corriger les faiblesses était lacunaire à un ou plusieurs égards importants. Par exemple, le plan d'action de seulement trois des sept ministères et organismes portait sur *toutes* les faiblesses recensées lors de l'évaluation. Les quatre autres avaient conçu des plans pour certains projets seulement et n'avaient préparé aucun plan global pour combler toutes les lacunes. Il s'agit là d'un sujet de préoccupation, car leur évaluation indiquait que leur capacité d'exercer la fonction de contrôleur était inférieure à la norme dans de nombreux secteurs.

7.38 Nous avons résumé notre évaluation des stratégies d'amélioration aux pages 10 à 12. Nous y soulignons les forces particulières que nous avons observées dans les approches des ministères et organismes et nous indiquons les secteurs où il serait possible de réduire les risques liés à la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne.

7.39 Nous notons qu'à l'exception d'Anciens combattants Canada, les ministères et organismes n'ont pas déterminé le niveau des capacités de contrôle qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins de l'organisation.

Pièce 7.5 État d'avancement des stratégies et des plans d'amélioration ministériels

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Affaires indiennes et du Nord Canada	√		√
Agriculture et Agroalimentaire Canada		√	√
Anciens combattants Canada		√	√
Développement des ressources humaines Canada	√		√
Gendarmerie royale du Canada	√		√
Santé Canada		√	√
Transports Canada		√	√

Notre évaluation des plans d'action des ministères et organismes

Affaires indiennes et du Nord Canada

Selon son mandat, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) doit en premier lieu, mais non de manière exclusive, remplir les obligations constitutionnelles, politiques, légales et les obligations découlant des traités du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des résidants du Nord. Pour remplir son mandat, le Ministère doit travailler en collaboration avec tous ces groupes, ainsi qu'avec les autres ministères et organismes fédéraux, les provinces et les territoires.

AINC était l'un des cinq premiers ministères pilotes à participer au projet de modernisation de la fonction de contrôleur, en 1998. Le Ministère a fait une autoévaluation de sa fonction de contrôleur à l'automne de 1999, et la haute direction du Ministère l'a approuvée en janvier 2000. L'autoévaluation a révélé que 6 des 34 capacités associées à la fonction de contrôleur étaient inférieures à la norme. La haute direction a approuvé le plan d'amélioration du Ministère en mars 2000.

Lors de l'examen du plan d'amélioration, nous avons noté qu'il prenait en compte les six capacités inférieures à la norme. Une activité importante de la stratégie d'amélioration du Ministère consistait à former, pour chaque initiative d'amélioration, des groupes consultatifs devant fournir une orientation stratégique et des avis continus. Le Ministère a aussi ajouté l'atteinte des objectifs de la fonction de contrôleur à ses ententes de rendement conclues avec les cadres.

Nous avons noté une très grande variation du niveau de sensibilisation à la fonction de contrôleur entre les gestionnaires ministériels ainsi que de la nature et de l'étendue de la participation régionale à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Le plan comprend toutes les capacités qui doivent être améliorées, mais il ne précise pas quels sont les indicateurs de rendement et les résultats prévus pouvant servir à mesurer les progrès. Le Ministère n'a pas non plus estimé les coûts complets des activités prévues dans le plan.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Le mandat d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est le suivant : « fournir de l'information, faire de la recherche, offrir des technologies et mettre en place des politiques et des programmes qui permettront d'assurer la sécurité du système alimentaire, la santé de l'environnement et les innovations propices à la croissance ».

Agriculture et Agroalimentaire Canada était l'un des cinq premiers ministères pilotes à participer à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, en 1998. Il a fait l'autoévaluation de sa fonction de contrôleur à l'automne de 1999, et la direction l'a approuvée en janvier 2000. L'autoévaluation a révélé que 11 des 34 capacités associées à la fonction de contrôleur étaient inférieures à la norme. Le Ministère a élaboré, en mars 2000, une stratégie pour combler les lacunes cernées.

Par la suite, le Ministère a déterminé qu'il avait besoin d'adopter une nouvelle stratégie et une autre approche pour exécuter ses programmes et assurer la prestation de ses services. Une des premières étapes consistait à remanier ses secteurs d'activité. Le Ministère a décidé d'appliquer les principes de la fonction de contrôleur moderne et de combler ses lacunes dans le cadre du remaniement de ses secteurs d'activité et des processus afin de favoriser l'atteinte des objectifs de sa nouvelle stratégie d'exécution des programmes et de l'approche prévue à cette fin.

Lors de l'examen de la stratégie du Ministère, nous avons observé qu'il avait élaboré des plans pour certains éléments de remaniement de ses secteurs d'activité; d'autres éléments n'étaient pas encore finalisés. Le Ministère prévoit achever sa stratégie et ses plans de travail avant avril 2002 et l'ensemble de son remaniement d'ici avril 2003.

Anciens combattants Canada

Anciens combattants Canada a comme mandat d'offrir aux anciens combattants, aux civils admissibles et à leur famille des avantages et des services auxquels ils ont droit, de favoriser leur bien-être et leur autonomie et de perpétuer dans la mémoire de tous les Canadiens le souvenir de leurs réalisations et des sacrifices qu'ils se sont imposés.

Ce Ministère a commencé à participer à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en août 1999. En septembre 2000, le Ministère a procédé à l'autoévaluation de ses processus, de ses systèmes et de ses pratiques de gestion. L'autoévaluation a fait ressortir que 19 des 34 capacités associées à la fonction de contrôleur étaient inférieures à la norme. La haute direction a approuvé la stratégie d'amélioration du Ministère en décembre 2000.

Lorsqu'il a élaboré sa stratégie d'amélioration, le Ministère a fait une analyse des lacunes afin de déterminer quelles étaient les capacités dont il avait besoin et de les comparer aux capacités relevées dans l'autoévaluation. Sa stratégie d'amélioration est centrée sur trois secteurs : renforcement de son cadre des valeurs et d'éthique; mise en œuvre d'un cadre de gestion des risques intégré; tenue d'une séance de sensibilisation à l'intention des gestionnaires ministériels pour améliorer leur compréhension de la fonction de contrôleur moderne. Pour chacun de ces trois projets, le Ministère a établi les plans de travail, les résultats souhaités et les indicateurs de succès. Les plans comprenaient des dates cibles pour l'achèvement de chaque projet et les ressources prévues.

Même si le Ministère a déclaré qu'il entendait agir dans d'autres secteurs, nous sommes préoccupés du fait qu'il n'a pas adopté de stratégie globale ni de plan d'ensemble qui indique comment

et quand il comblera les lacunes de ses capacités. La séance de sensibilisation des gestionnaires du Ministère est une première étape importante pour changer la culture du Ministère, mais il importe que les gestionnaires et le personnel comprennent quelles seront les prochaines étapes. De plus, le Ministère n'a pas estimé les coûts complets de ses plans de modernisation de la fonction de contrôleur.

Réponse du Ministère. Le Ministère est à élaborer une stratégie en vue de combler toutes les lacunes recensées dans les capacités de la fonction de contrôleur moderne. Nous avons élaboré des plans d'action visant à améliorer les trois secteurs prioritaires où l'on retrouve les lacunes les plus importantes. Cette stratégie a été communiquée au Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous faisons actuellement la mise en œuvre de ces plans d'action, ce qui créera une base sur laquelle pourront prendre appui les autres éléments.

Nous élaborons également un plan d'action et un cadre de mesure des résultats pour aborder les autres questions. Ce document englobera les plans de travail, les résultats anticipés, les indicateurs de réussite et les coûts. Le cadre permettra la surveillance soutenue de nos initiatives, tant durant la phase active (au cours des prochaines années) que comme mécanisme continu pour surveiller le maintien des niveaux souhaités de compétences de la fonction de contrôleur moderne.

Développement des ressources humaines Canada

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a le mandat de permettre aux Canadiens et aux Canadiennes de contribuer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité. Ce mandat comprend quatre activités principales : prestations de l'assurance-emploi; investissement dans les ressources humaines; programmes de sécurité du revenu; programmes du travail.

DRHC était l'un des cinq premiers ministères pilotes à participer au projet de modernisation de la fonction de contrôleur, en 1998. Le Ministère a fait une autoévaluation de sa fonction de contrôleur à l'automne de 1999, et la haute direction du Ministère l'a approuvée en janvier 2000. L'autoévaluation a révélé que 16 des 34 capacités associées à la fonction de contrôleur étaient inférieures à la norme. En avril 2000, la haute direction a approuvé un plan pour corriger les faiblesses relatives aux capacités de gestion du Ministère.

Nous avons examiné le plan et établi qu'il tient compte de toutes les capacités inférieures à la norme. Une des activités importantes mentionnées dans le plan était la préparation d'une séance de sensibilisation à la gestion moderne, d'une durée de deux jours. Elle avait pour but de permettre aux gestionnaires d'acquérir une compréhension commune de la fonction de contrôleur. Plus de 90 p. 100 des gestionnaires du Ministère ont assisté à cette séance de formation. Nous avons constaté que DRHC avait adopté un cadre que les gestionnaires de programmes peuvent utiliser pour intégrer les pratiques relatives à la fonction de contrôleur dans leurs activités quotidiennes. De plus, le Ministère a créé des programmes de certificat en fonction de contrôleur moderne et en gestion publique, de concert avec trois universités canadiennes.

Le plan prend en compte toutes les capacités à améliorer, mais il ne précise pas quels sont les indicateurs de rendement et les résultats prévus à l'aide desquels DRHC pourra mesurer ses progrès. Nous devons ajouter que le Ministère n'a pas évalué les coûts complets de ses initiatives de modernisation de la fonction de contrôleur.

Réponse du Ministère. C'est avec plaisir que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) prend note des commentaires positifs de la vérificatrice générale du Canada à l'égard des initiatives entreprises par le Ministère au chapitre de la modernisation de la fonction de contrôleur et de la poursuite de l'objectif de devenir un leader dans ce domaine. Nous sommes heureux que vous reconnaissiez les démarches que nous avons entreprises pour nous assurer que nos gestionnaires reçoivent une formation en pratiques de contrôle moderne nécessaires à leurs activités quotidiennes. De plus amples renseignements sur le plan de modernisation de la fonction de contrôleur se trouvent sur le site Web de DRHC.

Nous sommes d'accord également avec les recommandations de la vérificatrice générale du Canada concernant l'amélioration de notre plan et nous avons déjà commencé à y donner suite. Plus précisément, le Ministère a amorcé un processus pour relever les indicateurs de rendement appropriés et les appliquer en vue d'obtenir les résultats escomptés et de mesurer ses progrès dans ce domaine. De plus, nous continuerons de travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour nous assurer que nos actions reflètent les connaissances essentielles à la modernisation de la fonction de contrôleur, notamment les valeurs, l'éthique et la gestion des risques, et que toutes nos actions sont conformes au cadre de responsabilité et de mesure du rendement du Conseil du Trésor pour la modernisation de la fonction de contrôleur.

Gendarmerie royale du Canada

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est un service de police national qui relève du ministère du Solliciteur général du Canada. Il a comme mandat d'appliquer la loi, de prévenir le crime, de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité. Son objectif premier est de contribuer à la sécurité des collectivités du Canada.

La GRC a commencé à participer à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en janvier 2000. En octobre 2000, la haute direction a approuvé une autoévaluation des processus, des systèmes et des pratiques de gestion; l'autoévaluation a indiqué que 32 des 34 capacités associées à la fonction de contrôleur étaient inférieures à la norme. Un plan d'action a été préparé et le comité des cadres supérieurs l'a approuvé en novembre 2000.

Selon notre vérification, le plan d'action se penche sur toutes les capacités cotées inférieures à la norme. Nous avons tout particulièrement constaté que la haute direction a fermement appuyé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. De plus, nous avons noté que la stratégie de la GRC comprend la présentation, aux cadres de l'organisation, d'un rapport mensuel sur l'amélioration de la fonction de contrôleur.

Le plan aborde toutes les capacités qui doivent être renforcées, mais il ne précise pas quels sont les indicateurs de rendement et les résultats prévus, que la GRC pourrait utiliser pour mesurer ses progrès. Le plan ne renfermait pas d'estimation des coûts complets pour la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action.

Santé Canada

La mission de Santé Canada est d'aider les Canadiens à se maintenir en santé et à l'améliorer. Son mandat couvre les trois grands secteurs suivants : politique sur les soins de santé; promotion et protection de la santé, dont la prévention des maladies et des blessures; santé des Premières nations et des Inuits.

Dans notre rapport d'octobre 2000 sur les capacités de gestion financière des ministères, nous avons constaté que Santé Canada avait satisfait aux exigences de trois des huit processus essentiels du niveau de contrôle de notre Modèle de la capacité de gestion financière.

En réponse à nos recommandations, Santé Canada a préparé un plan d'amélioration de la gestion financière pour traiter les faiblesses que nous avions relevées. Le plan décrit les mesures que le Ministère prendra, attribue les responsabilités à des directions particulières et fixe des dates cibles. Nous avons constaté que le plan s'adresse principalement à l'administration centrale de Santé Canada, mais il ne dit pas comment le Ministère intégrera pleinement la gestion financière à la gestion de ses activités. Le Ministère a franchi les jalons indiqués dans le plan en ce qui concerne la comptabilité générale et la gestion des ressources. D'autres étapes, par exemple pour l'information de gestion et les rapports de gestion, qui devaient initialement être achevées en mars 2001, ont vu leur date d'achèvement reportée à mars 2002.

Santé Canada a commencé à participer à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en mars 2000. Le Ministère a fait l'autoévaluation de sa fonction de contrôleur en 2001 : la haute direction a approuvé l'autoévaluation en octobre 2001. L'évaluation a révélé que 25 des 34 capacités associées à la fonction de contrôleur étaient inférieures à la norme. Le Ministère prévoit établir, avant le 31 mars 2002, une stratégie et un plan qui intègrent sa réponse à notre rapport d'octobre 2000 et qui corrigent les déficiences qui ont été relevées dans les capacités lors de son autoévaluation.

Réponse du Ministère. Le Ministère a fait des progrès considérables au niveau de la mise en oeuvre de la fonction de contrôleur moderne ainsi que de son plan d'amélioration de la gestion financière, y compris l'intégration de la gestion financière aux opérations ministérielles. Par exemple, dans les nouveaux plans d'action sur les subventions et contributions et les contrats, la reddition de comptes va de pair avec la responsabilité financière. De plus, l'étape liée à l'information et aux rapports sur la gestion est maintenant complétée. Ces nouveaux plans d'action sont surveillés par la haute direction, y compris le sous-ministre et le sous-ministre délégué. Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, le Ministère aura mis en place un plan relatif à la modernisation de la fonction de contrôleur avant le 31 mars 2002, lequel plan intégrera les recommandations du rapport d'octobre 2000 et les principales conclusions de l'autoévaluation.

Transports Canada

Transports Canada est responsable de la plupart des politiques de transport, des programmes et des buts en matière de transport établis par le gouvernement pour garantir la sécurité, l'efficience et l'accessibilité du réseau national des transports.

Dans notre rapport d'octobre 2000 sur les capacités de gestion financière dans les ministères, nous avons indiqué que Transports Canada satisfaisait dans une large mesure aux exigences de sept des huit processus essentiels du niveau de contrôle de notre Modèle de la capacité de gestion financière. Nous avons dit que le Ministère devait renforcer ses capacités de vérification interne et la surveillance de son cadre de contrôle. Nous avons aussi mentionné que le Ministère devait établir des capacités particulières qui font partie intégrante de la fonction de contrôleur.

À l'issue de notre examen des stratégies d'amélioration du Ministère, nous avons remarqué que son plan tenait compte de nos observations d'octobre 2000. Transports Canada a sélectionné trois autres secteurs où d'autres efforts sont requis : les valeurs et l'éthique, la mesure du rendement et la gestion des risques. Le Ministère a mis en place un plan d'action officiel pour améliorer la mesure du rendement et il a préparé une ébauche de politique sur la gestion des risques. Il a déclaré qu'il élaborera un plan d'action détaillé lorsque la politique sera finalisée.

Le Ministère a mené un certain nombre d'activités dans le domaine des valeurs et de l'éthique, mais il n'a pas élaboré de plan d'action officiel. Il a affirmé qu'il se proposait d'agir dans d'autres secteurs, mais il n'a aucun plan indiquant comment ou quand il comblera les lacunes.

Transports Canada n'a pas non plus estimé les coûts complets de la réalisation de ses plans de modernisation de la fonction de contrôleur.

Le Ministère a mené un certain nombre d'activités dans le domaine des valeurs et de l'éthique, mais il n'a pas élaboré de plan d'action officiel. Il a affirmé qu'il se proposait d'agir dans d'autres secteurs, mais il n'a aucun plan indiquant comment ou quand il comblera les lacunes.

Transports Canada n'a pas non plus estimé les coûts complets de la réalisation de ses plans de modernisation de la fonction de contrôleur.

7.40 Nous avons constaté qu'en général, les plans des ministères et organismes ne prêtaient pas suffisamment attention à la gestion des changements proposés et à la création d'un « environnement de la fonction de contrôleur ». On peut dire que l'aversion au risque, l'accent sur le pouvoir hiérarchique et les règles caractérisent la culture organisationnelle qui prévaut actuellement au gouvernement. Dans une culture organisationnelle intégrant la fonction de contrôleur moderne, les risques sont pris en fonction de ce que l'on sait des activités du ministère ou de l'organisme, des principes qui régissent la gestion des risques ainsi que des valeurs communes et des règles d'éthique. Cela exige des ministères et des organismes qu'ils prennent les mesures suivantes :

- concevoir des processus pour appuyer leurs besoins opérationnels;
- fournir de l'information à ceux qui en ont besoin pour prendre des décisions;
- adopter des procédures et des approches plus souples.

7.41 Pour produire un changement culturel de cette ampleur, il faut un énoncé clair de ce que cela signifie pour les différents gestionnaires hiérarchiques ou opérationnels. Il faut offrir une formation sur la gestion des risques ainsi que sur les valeurs et l'éthique. Il faut modifier les processus afin de faire une utilisation optimale des nouveaux systèmes d'information financière dans tout le gouvernement. On doit éliminer les activités inutiles à mesure que de nouveaux processus administratifs sont introduits, et donner l'information requise à ceux qui en ont besoin pour en arriver à des décisions.

7.42 Nous nous attendions à ce que les ministères et les organismes aient estimé les coûts complets de mise en œuvre de leur plan d'action et de la fonction de contrôleur moderne. Cependant, dans notre échantillon de ministères et organismes, ce n'est pas ce que nous avons constaté. Il faudra beaucoup de ressources pour faire les changements nécessaires. Nous craignons qu'en n'estimant pas les coûts et en n'affectant pas les ressources appropriées à la tâche, on risque de compromettre le succès de l'initiative dans l'ensemble du gouvernement.

7.43 En outre, les plans d'action des ministères et organismes ne précisaient pas d'échéances ou ne mentionnaient pas d'objectifs ou de jalons en fonction desquels ils pourraient évaluer leurs progrès pour ce qui est de renforcer la fonction de contrôleur. Il est évident qu'il faudra quelques années pour modifier la culture organisationnelle et le processus servant à appuyer la fonction de contrôleur moderne. Il est difficile de maintenir le rythme des progrès alors que les changements à effectuer s'étalent sur plusieurs années. Des projets choisis, exécutés par de petits groupes de travail, et le fait de souligner les réussites en cours de route peuvent aider. Les marques d'appréciation et les récompenses qui encouragent les comportements souhaités sont aussi extrêmement importants.

7.44 **Recommandation.** Les ministères et les organismes devraient veiller à ce que leurs plans d'action visant à renforcer la fonction de contrôleur prévoient combler toutes les lacunes relevées lors de l'autoévaluation des capacités actuelles. Dans leur plan d'action, ils devraient estimer le coût

associé aux changements nécessaires, déterminer les ressources dont ils auront besoin et inclure des objectifs ou des jalons servant à mesurer les progrès.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient que des plans d'action à échéance bien déterminée, dont les coûts ont, dans la mesure du possible, été établis sont essentiels pour faire avancer le dossier de la modernisation de la fonction de contrôleur. En fait, les ministères et les organismes participant à l'initiative de modernisation doivent s'engager à produire de tels plans. Le Secrétariat est en train d'améliorer les directives concernant l'élaboration des plans d'action en fonction d'une analyse des plans d'action établis pendant la phase pilote et de saines pratiques de gestion. Nous encourageons également les ministères et les organismes à faire de leurs plans d'action en matière de modernisation de la fonction de contrôleur le point de départ de programmes plus globaux d'amélioration de la gestion. Selon nous, l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur consiste à modifier la culture de gestion. Par conséquent, on s'attend à ce que les plans d'action des ministères et des organismes renferment une mesure de souplesse pour ce qui est de l'approche adoptée et de l'échéancier fixé. Par ailleurs, la modification d'une pratique de gestion se prête moins bien à l'établissement des coûts y associés que les changements plus concrets apportés à un processus de gestion.

7.45 **Recommandation.** La haute direction de chaque ministère et organisme devrait faire le suivi des progrès réalisés par rapport à son plan d'action et en faire état dans le rapport ministériel sur le rendement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient de l'importance de surveiller les progrès accomplis en fonction des plans d'action et d'en faire rapport. Le rapport ministériel sur le rendement constitue le principal moyen dont disposent les ministères pour faire rapport au Parlement, et les lignes directrices actuelles exigent bel et bien que les ministères fassent état dans leur rapport sur le rendement des progrès réalisés au chapitre de la modernisation de la fonction de contrôleur.

De nombreux gestionnaires ne comprennent pas parfaitement l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur

7.46 La création d'une culture de contrôleur moderne dans les ministères et les organismes exige une communication continue, bien planifiée et ciblée. La plupart des ministères et organismes ont investi temps et efforts pour expliquer l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur aux gestionnaires, mais de nombreux gestionnaires n'en comprennent pas encore assez bien les concepts pour changer leurs pratiques.

7.47 Nous avons constaté que la haute direction des ministères et organismes appuyait et comprenait l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et les secteurs clés (par exemple, la gestion des risques, l'intendance et l'information intégrée sur le rendement) qui sont essentiels à

son succès. Par contre, dans les sept ministères et organismes que nous avons vérifiés, nous avons constaté que cette compréhension de la haute direction n'avait pas filtré aux niveaux inférieurs de l'organisation.

7.48 Au cours des entrevues que nous avons menées lors de la vérification, nous avons remarqué que les services des finances et les services intégrés comprenaient bien la fonction de contrôleur moderne. En outre, nous avons constaté que de nombreux gestionnaires opérationnels des ministères et organismes que nous avons examinés ne savaient pas très bien comment traduire les concepts de la fonction de contrôleur moderne en meilleures pratiques de gestion et de reddition de comptes. Ils ne savaient trop, le plus souvent, comment le concept de la fonction de contrôleur moderne s'intégrait au cadre plus général de gestion du gouvernement intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, ou d'autres initiatives de portée gouvernementale du Secrétariat du Conseil du Trésor. Bon nombre d'entre eux considéraient que l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur était surtout pertinente pour la fonction finances. Dans l'ensemble, nous avons noté que les fonctionnaires dans les régions comprenaient encore moins l'initiative que ceux de l'administration centrale. L'évaluation par le Secrétariat de la phase 1 de l'initiative arrivait aux mêmes conclusions.

7.49 Nous avons constaté que les produits ou les stratégies de communication des ministères et organismes n'expliquaient pas réellement quelles seraient les répercussions directes et quotidiennes de la fonction de contrôleur moderne sur les gestionnaires hiérarchiques ou opérationnels de l'administration centrale ou des régions. En d'autres mots, souvent, on n'expliquait pas suffisamment ce que signifie la fonction de contrôleur moderne sur le plan opérationnel. Il faut expliquer aux gestionnaires opérationnels comment préciser les mesures de rendement, comment intégrer l'information financière et non financière dans les rapports et comment utiliser ces données pour prendre des décisions et, enfin, comment cerner et atténuer les risques financiers et opérationnels. Les ministères et les organismes doivent indiquer aux gestionnaires quels sont les spécialistes qui peuvent les aider au besoin.

7.50 Il faut veiller à ce que, dans toute l'organisation, les gestionnaires comprennent la fonction de contrôleur moderne et le rôle vital qu'ils doivent jouer pour opérer un ralliement et créer une culture organisationnelle qui appuie et épouse les principes de la fonction de contrôleur moderne. Un ralliement plus grand est possible si les gestionnaires comprennent que cette fonction n'est pas simplement un autre fardeau administratif, mais plutôt un autre moyen de faire le travail.

7.51 Nous avons constaté que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) avait conçu une série de programmes d'orientation afin que les gestionnaires opérationnels et le personnel, aussi bien à l'administration centrale que dans les régions, aient une compréhension commune de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. La séance de sensibilisation de deux jours s'adressait à tous les gestionnaires et aux experts

fonctionnels supérieurs du Ministère. Elle avait pour but de les sensibiliser à la fonction de contrôleur moderne et de leur donner la possibilité de discuter de pratiques de gestion utiles avec leurs collègues. En janvier 2002, plus de 90 p. 100 des gestionnaires du Ministère avaient reçu cette formation. Elle constitue une première étape importante dans une démarche conduisant à une compréhension commune des changements que le Ministère désire effectuer.

7.52 Dans certaines organisations, comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la haute direction a fait des allocutions et des exposés sur la fonction de contrôleur moderne aux cadres subalternes, tant à l'administration centrale que dans les régions. Elle a fait valoir l'importance d'adopter les principes de la fonction de contrôleur moderne pour améliorer la gestion de l'organisation. Ces activités constituent également des tentatives visant à obtenir la participation des cadres intermédiaires et à changer la façon dont ils exécutent leurs fonctions quotidiennes. Il est essentiel que l'engagement de la haute direction soit manifeste.

7.53 Cependant, même lorsque les ministères et organismes avaient fait un effort concerté pour communiquer avec le personnel et expliquer la fonction de contrôleur moderne, il arrivait parfois que les messages ne soient simplement pas reçus ou, dans certains cas, compris. Nous craignons que l'absence de communication efficace dans les ministères et les organismes ne signale le risque que les principes de la fonction de contrôleur moderne soient mal compris et mal intégrés à la culture organisationnelle des ministères et des organismes ou du gouvernement dans son ensemble.

7.54 Recommandation. Les ministères et les organismes devraient se doter de plans de communication à l'intention des gestionnaires, qui facilitent la compréhension des principes et des pratiques de la fonction de contrôleur moderne. Les plans de communication devraient expliquer la signification de la fonction de contrôleur moderne sur le plan opérationnel et prévoir le besoin de réitérer le message lorsque cette fonction sera implantée.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient que les ministères et les organismes devraient élaborer et mettre en œuvre des plans de communication. De même, le Secrétariat reconnaît que son soutien est essentiel et qu'il a un rôle de leadership à jouer dans la rédaction et la communication de messages clairs qui s'avèrent utiles aux gestionnaires. Pour ce faire, il est en train d'élaborer un programme de communication à l'appui de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur à l'échelle de l'administration fédérale, programme destiné expressément à l'ensemble des gestionnaires. Le Secrétariat procède actuellement à une refonte de son site Web afin que celui-ci constitue une meilleure source d'information sur la modernisation de la fonction de contrôleur pour tous les gestionnaires. Il est également en train de mettre sur pied, à l'aide des ministères, un programme d'apprentissage global.

Le besoin d'un leadership ferme

Le Secrétariat a pris des mesures pour appuyer le renforcement de la fonction de contrôleur

7.55 L'engagement du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur moderne n'est pas moins important que celui qui est requis de la haute direction des ministères et des organismes. Le Secrétariat est fermement décidé à appuyer le programme de cette initiative. Par exemple, il a élaboré des politiques dans des secteurs clés tels que la gestion des risques et la vérification interne. Comme nous l'avons indiqué, il a aussi aidé les 15 ministères et organismes pilotes à faire leur propre évaluation afin d'obtenir une information de base sur leur capacité d'appliquer les principes de la fonction de contrôleur moderne.

7.56 Une autre initiative clé du Secrétariat du Conseil du Trésor est la préparation d'une trousse d'information sur les ressources pouvant aider les ministères et les organismes à mettre en œuvre la fonction de contrôleur moderne. La trousse comprend les documents suivants :

- Modernisation de la fonction de contrôleur : Guide de démarrage
- Étapes suggérées pour la modernisation de la fonction de contrôleur
- Ensemble des résultats globaux souhaités pour les ministères et les organismes
- Faire connaître la fonction de contrôleur moderne

Les ministères et les organismes doivent recevoir des directives et une orientation plus claires du Secrétariat

7.57 Au cours de notre vérification, nous avons examiné l'orientation et les directives que le Secrétariat du Conseil du Trésor a données aux ministères et organismes. Nous avons remarqué que, lorsqu'il a, en juin 2001, étendu l'initiative à l'ensemble des ministères et des organismes, le Secrétariat a précisé les résultats qu'il souhaite obtenir pour l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et certaines dates cibles pour l'obtention de ces résultats (voir la pièce 7.6).

7.58 Les résultats souhaités ne sont pas énoncés assez clairement pour que le Secrétariat puisse en tenir les ministères et les organismes responsables et cette situation nous inquiète. Ainsi, des termes tels que « un niveau plus avancé et entièrement intégré de la fonction » (voir la pièce 7.6) n'indiquent pas qu'il s'agit d'une exigence ou d'une attente précise que les ministères et les organismes doivent satisfaire.

7.59 Les résultats souhaités pour les sept secteurs clés de la fonction de contrôleur ne sont formulés qu'en termes très généraux. Au moment de notre vérification, le Secrétariat n'avait pas élaboré de critères devant servir aux consultations et aux discussions avec les ministères sur la nature et l'étendue de la fonction de contrôleur qu'ils mettront en place.

7.60 De plus, notre vérification a permis de constater qu'on avait fixé des dates cibles pour un seul aspect de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, soit les systèmes de contrôle.

Pièce 7.6 Résultats souhaités pour la modernisation de la fonction de contrôleur

Au plus tard en juin 2002 ou à la date établie de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères et les organismes auront terminé une évaluation de base de leur fonction de contrôleur et ils auront un plan d'action approuvé par les sous-chefs.

À compter de l'automne 2002, les ministères et les organismes fourniront un rapport annuel sur la situation de la fonction de contrôleur au Secrétariat dans leurs rapports ministériels sur le rendement.

Avant décembre 2002, les ministères et les organismes auront mis en œuvre des éléments importants de leur plan d'action et atteint un niveau minimal acceptable de la fonction de contrôleur, comme prévu avec le Secrétariat.

D'ici l'automne 2004, les ministères et les organismes auront atteint un niveau plus avancé et entièrement intégré de la fonction de contrôleur, comme prévu avec le Secrétariat.

Les ministères et les organismes pourront démontrer qu'ils ont mis en place et qu'ils utilisent un cadre redditionnel efficace.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Trousse d'information sur les ressources*

7.61 Les représentants que nous avons interrogés dans la plupart des ministères et organismes ont déclaré qu'ils aimeraient avoir des directives et des outils précis pour mettre en application les principaux aspects de la fonction de contrôleur moderne, par exemple la mesure du rendement et la communication de l'information sur le rendement et la gestion intégrée des risques. Les gestionnaires aimeraient également que le Secrétariat leur fournisse des directives et de l'aide pour cerner les meilleures pratiques à utiliser.

7.62 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir et communiquer les critères qu'il compte utiliser pour surveiller et évaluer les progrès des ministères et des organismes par rapport aux résultats souhaités et au respect des dates cibles. Il devrait aussi communiquer les critères régissant la présentation des progrès réalisés dans les rapports ministériels sur le rendement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Tel qu'il est indiqué dans le plan stratégique de la phase 2, l'évaluation de la mise en œuvre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur à l'échelle de l'administration fédérale constitue une priorité. Le Secrétariat établit actuellement un cadre de responsabilisation et de présentation de rapports qui comprendra des critères de rendement dont pourront se servir les ministères et les organismes pour surveiller les résultats obtenus et en faire rapport. Ce cadre présentera également les critères dont se servira le Secrétariat pour évaluer la mise en œuvre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur à l'échelle de l'administration fédérale.

Le Secrétariat doit assurer une meilleure surveillance de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur

7.63 Pour des initiatives de portée gouvernementale comme la modernisation de la fonction de contrôleur, il est vital d'assurer une

surveillance continue dans l'ensemble du gouvernement. C'est ce que préconise la politique sur la surveillance active du Secrétariat. La pièce 7.7 indique ce que cette politique exige du Secrétariat.

7.64 En s'acquittant de sa responsabilité de surveillance, le Secrétariat pourrait recueillir de l'information aux fins suivantes :

- intervention stratégique pour s'assurer du bon déroulement de l'initiative ou pour d'autres raisons, au besoin;
- rapport au Parlement sur les progrès de cette initiative pour l'ensemble du gouvernement;
- communication des pratiques exemplaires aux ministères et aux organismes.

7.65 Nous avons examiné la nature et l'étendue de la surveillance exercée par le Secrétariat et son utilisation de l'information ainsi obtenue. Les autoévaluations ont donné au Secrétariat un aperçu de l'état des pratiques relatives à la fonction de contrôleur à l'échelle du gouvernement. En revanche, nous avons constaté qu'il n'avait surveillé que de manière informelle la phase 1 de l'initiative. Par exemple, il y avait très peu d'indications qu'il avait examiné la pertinence et le caractère complet des plans d'action des ministères et des organismes pour combler les lacunes dans leurs capacités. Il y avait aussi très peu d'indications que le Secrétariat avait fait un examen critique des priorités établies par les ministères et les organismes dans leur plan ou des dates prévues pour la mise en place de la fonction de contrôleur moderne.

7.66 Nous remarquons que, dans son rôle de « conseiller de gestion », le Secrétariat doit voir à ce que les ministères et les organismes restent dans la bonne voie et respectent le calendrier de mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. En tant que conseiller de gestion, il doit surveiller, coordonner et faciliter énergiquement les actions prises par les ministères et les organismes. À mesure que l'initiative s'étend à tous les ministères et organismes, il est important que le Secrétariat conserve l'appui des autres organismes centraux clés, par exemple le Bureau du Conseil privé.

Pièce 7.7 Responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de surveillance active

Travailler en partenariat avec les ministères et les organismes pour surveiller activement les pratiques et le contrôle de gestion afin de parvenir à une compréhension précise et intégrée de la situation actuelle des pratiques et contrôles de gestion dans l'ensemble du gouvernement, y compris une compréhension des préoccupations importantes en matière de gestion dans chacun des ministères et les organismes.

Aider les ministères et les organismes à mettre au point des solutions adaptées à leurs problèmes particuliers de gestion et à leurs préoccupations.

Diriger ou soutenir, selon le cas, des approches concertées et pangouvernementales aux améliorations.

Évaluer de façon continuelle l'efficacité des politiques du Conseil du Trésor et recommander à celui-ci, selon les besoins, les modifications à apporter aux politiques en vigueur ou aux nouvelles politiques.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur la surveillance active*

Pièce 7.6 Résultats souhaités pour la modernisation de la fonction de contrôleur

Au plus tard en juin 2002 ou à la date établie de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères et les organismes auront terminé une évaluation de base de leur fonction de contrôleur et ils auront un plan d'action approuvé par les sous-chefs.

À compter de l'automne 2002, les ministères et les organismes fourniront un rapport annuel sur la situation de la fonction de contrôleur au Secrétariat dans leurs rapports ministériels sur le rendement.

Avant décembre 2002, les ministères et les organismes auront mis en œuvre des éléments importants de leur plan d'action et atteint un niveau minimal acceptable de la fonction de contrôleur, comme prévu avec le Secrétariat.

D'ici l'automne 2004, les ministères et les organismes auront atteint un niveau plus avancé et entièrement intégré de la fonction de contrôleur, comme prévu avec le Secrétariat.

Les ministères et les organismes pourront démontrer qu'ils ont mis en place et qu'ils utilisent un cadre redditionnel efficace.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Trousse d'information sur les ressources*

7.61 Les représentants que nous avons interrogés dans la plupart des ministères et organismes ont déclaré qu'ils aimeraient avoir des directives et des outils précis pour mettre en application les principaux aspects de la fonction de contrôleur moderne, par exemple la mesure du rendement et la communication de l'information sur le rendement et la gestion intégrée des risques. Les gestionnaires aimeraient également que le Secrétariat leur fournisse des directives et de l'aide pour cerner les meilleures pratiques à utiliser.

7.62 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir et communiquer les critères qu'il compte utiliser pour surveiller et évaluer les progrès des ministères et des organismes par rapport aux résultats souhaités et au respect des dates cibles. Il devrait aussi communiquer les critères régissant la présentation des progrès réalisés dans les rapports ministériels sur le rendement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Tel qu'il est indiqué dans le plan stratégique de la phase 2, l'évaluation de la mise en œuvre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur à l'échelle de l'administration fédérale constitue une priorité. Le Secrétariat établit actuellement un cadre de responsabilisation et de présentation de rapports qui comprendra des critères de rendement dont pourront se servir les ministères et les organismes pour surveiller les résultats obtenus et en faire rapport. Ce cadre présentera également les critères dont se servira le Secrétariat pour évaluer la mise en œuvre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur à l'échelle de l'administration fédérale.

Le Secrétariat doit assurer une meilleure surveillance de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur

7.63 Pour des initiatives de portée gouvernementale comme la modernisation de la fonction de contrôleur, il est vital d'assurer une

surveillance continue dans l'ensemble du gouvernement. C'est ce que préconise la politique sur la surveillance active du Secrétariat. La pièce 7.7 indique ce que cette politique exige du Secrétariat.

7.64 En s'acquittant de sa responsabilité de surveillance, le Secrétariat pourrait recueillir de l'information aux fins suivantes :

- intervention stratégique pour s'assurer du bon déroulement de l'initiative ou pour d'autres raisons, au besoin;
- rapport au Parlement sur les progrès de cette initiative pour l'ensemble du gouvernement;
- communication des pratiques exemplaires aux ministères et aux organismes.

7.65 Nous avons examiné la nature et l'étendue de la surveillance exercée par le Secrétariat et son utilisation de l'information ainsi obtenue. Les autoévaluations ont donné au Secrétariat un aperçu de l'état des pratiques relatives à la fonction de contrôleur à l'échelle du gouvernement. En revanche, nous avons constaté qu'il n'avait surveillé que de manière informelle la phase 1 de l'initiative. Par exemple, il y avait très peu d'indications qu'il avait examiné la pertinence et le caractère complet des plans d'action des ministères et des organismes pour combler les lacunes dans leurs capacités. Il y avait aussi très peu d'indications que le Secrétariat avait fait un examen critique des priorités établies par les ministères et les organismes dans leur plan ou des dates prévues pour la mise en place de la fonction de contrôleur moderne.

7.66 Nous remarquons que, dans son rôle de « conseiller de gestion », le Secrétariat doit voir à ce que les ministères et les organismes restent dans la bonne voie et respectent le calendrier de mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. En tant que conseiller de gestion, il doit surveiller, coordonner et faciliter énergiquement les actions prises par les ministères et les organismes. À mesure que l'initiative s'étend à tous les ministères et organismes, il est important que le Secrétariat conserve l'appui des autres organismes centraux clés, par exemple le Bureau du Conseil privé.

Pièce 7.7 Responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de surveillance active

Travailler en partenariat avec les ministères et les organismes pour surveiller activement les pratiques et le contrôle de gestion afin de parvenir à une compréhension précise et intégrée de la situation actuelle des pratiques et contrôles de gestion dans l'ensemble du gouvernement, y compris une compréhension des préoccupations importantes en matière de gestion dans chacun des ministères et les organismes.

Aider les ministères et les organismes à mettre au point des solutions adaptées à leurs problèmes particuliers de gestion et à leurs préoccupations.

Diriger ou soutenir, selon le cas, des approches concertées et pangouvernementales aux améliorations.

Évaluer de façon continuelle l'efficacité des politiques du Conseil du Trésor et recommander à celui-ci, selon les besoins, les modifications à apporter aux politiques en vigueur ou aux nouvelles politiques.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur la surveillance active*

7.67 Il sera essentiel d'exercer une surveillance plus active au cours de la phase 2 de l'initiative, phase à laquelle participeront tous les ministères et organismes fédéraux.

7.68 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait surveiller les progrès des ministères et des organismes en ce qui concerne la modernisation de la fonction de contrôleur et il devrait les tenir au courant, tant individuellement que collectivement, des progrès accomplis. Sa surveillance devrait comprendre, par exemple, l'examen des stratégies d'amélioration des ministères et des organismes et des progrès réalisés quant à la précision des améliorations souhaitées ainsi que la détermination des aspects des plans ministériels à améliorer.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient qu'il lui incombe de surveiller la mise en œuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur à l'échelle de l'administration fédérale et d'en faire rapport. Quant aux ministères et aux organismes, il leur incombe de surveiller les progrès accomplis par rapport à leurs propres plans et objectifs. Le Secrétariat a l'intention de travailler avec les ministères et les organismes à l'élaboration de leurs plans d'action, à mesure qu'ils termineront leurs évaluations de base. Une base de données des engagements pris par les ministères et les organismes sera également créée pour assurer le suivi. Le cadre de responsabilisation et de présentation de rapports qui sera établi à l'aide des ministères en 2002-2003 décrira les exigences en matière de rapports pour ce qui est de la modernisation de la fonction de contrôleur. La mesure dans laquelle le Secrétariat pourra effectivement surveiller la mise en œuvre et travailler avec les ministères et les organismes dépendra toutefois des ressources disponibles.

Les plans du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la phase 2 de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur

7.69 Le 1er juin 2001, la présidente du Conseil du Trésor a annoncé qu'au terme d'un projet pilote de trois ans, l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur était élargie à tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada. Elle a ajouté que cette initiative était essentielle à la mise en œuvre du cadre de gestion du gouvernement intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, et à l'amélioration continue des pratiques de gestion.

7.70 Afin d'élargir l'initiative, les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé un financement de 30 millions de dollars pour étendre cette initiative à de nouveaux ministères et organismes au cours des trois prochaines années. Selon les conditions de l'approbation, il n'y aura pas de financement central après ces trois années; la Direction de la fonction de contrôleur moderne devrait alors être abolie.

7.71 Le Secrétariat a présenté sa stratégie pour la phase 2 de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en mai 2001. Voici quels sont les principaux aspects de cette stratégie :

- créer des conditions de succès à long terme pour l'initiative en favorisant une meilleure compréhension de la fonction de contrôleur moderne, en mettant en place des outils et des directives essentiels et en renforçant les responsabilités à l'égard de l'amélioration de la gestion;
- préparer une stratégie d'apprentissage détaillée pour la modernisation de la fonction de contrôleur;
- fournir aux ministres un tableau mieux intégré de l'état de la fonction de contrôleur moderne.

7.72 Le Secrétariat a indiqué certains aspects clés de sa stratégie de mise en œuvre de la prochaine phase de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur :

- mise en œuvre à l'échelle du gouvernement au cours des trois prochaines années;
- participation obligatoire de tous les ministères et organismes, mais avec une approche souple;
- mise en évidence de la fonction de contrôleur moderne en tant qu'assise d'une gestion moderne;
- attentes plus claires quant aux résultats à atteindre et meilleure information sur le rendement, y compris les indicateurs d'une saine gestion;
- engagement à long terme de tous les ministères et organismes à l'égard de la fonction de contrôleur moderne.

7.73 Lors de notre vérification, le Secrétariat n'avait pas encore traduit cette stratégie générale en plans de travail pouvant servir au suivi des progrès futurs. Une importante partie de cette stratégie requiert que le Secrétariat conçoive une approche pour mesurer les progrès à l'égard de la modernisation de la fonction de contrôleur dans tout le gouvernement. Cela peut exiger que le Secrétariat prévoie des moyens de maintenir son appui si l'initiative n'est pas complètement mise en œuvre avant a fin de la phase 2. Le Secrétariat peut aussi avoir besoin de gérer de manière énergique l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur si les résultats souhaités doivent être obtenus avant la date d'abolition prévue de la Direction de la fonction de contrôleur moderne.

7.74 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer des plans de travail détaillés et une structure de gestion de projet pour la phase 2 de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Depuis la vérification, le Secrétariat a créé des plans de travail détaillés et une structure de gestion de projets pour mettre en œuvre la modernisation de la fonction de contrôleur.

Information pour le Parlement

7.75 Pour gérer les programmes efficacement, il est essentiel d'avoir une bonne information sur le rendement. Cela permet à une organisation de mesurer ses progrès par rapport à un objectif et d'évaluer les résultats à court et à plus long terme de ses programmes et activités. La direction peut aussi utiliser l'information sur le rendement pour cerner les problèmes et les régler. De plus, l'information sur le rendement est l'élément essentiel de la reddition de comptes — montrer au Parlement et au public ce qui a été produit ou accompli avec les fonds publics.

La communication de l'information sur le rendement est un processus long qui produit peu de résultats

7.76 L'information communiquée au Parlement sur le rendement de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a jusqu'ici porté principalement sur le processus. Cette information est orientée sur les activités — les efforts déployés par les ministères et les organismes pour créer une fonction de contrôleur adéquate. Elle est souvent limitée aux faits, notamment le nombre de ministères et d'organismes qui participent aux projets pilotes et le nombre de réunions auxquelles participent les membres du Conseil consultatif sur les normes et ceux du Conseil sur la fonction de contrôleur.

7.77 L'information fournie peut être pertinente, mais elle ne répond pas à l'esprit de l'initiative gouvernementale *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, qui fait valoir l'importance d'une information axée sur les résultats. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* préconise la communication d'une information qui indique clairement comment un programme a produit des résultats satisfaisants (ou insatisfaisants) dans des secteurs clés et dans quelle mesure l'argent des contribuables est bien dépensé. De plus, l'information sur l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur que le SCT a transmise au Parlement ne satisfaisait pas aux propres normes du Secrétariat en matière de communication de l'information sur le rendement. Entre autres, ces normes prévoient la communication d'une information qui établit clairement les liens entre les ressources utilisées et les résultats obtenus.

7.78 D'autres informations, moins centrées sur le processus, répondraient mieux aux besoins du Parlement. Par exemple, un sommaire des résultats des autoévaluations des ministères et des organismes aurait fourni un aperçu des forces et des faiblesses actuelles des ministères dans des secteurs qui sont essentiels à la modernisation de la fonction de contrôleur. Cela inclut les systèmes de contrôle, les stratégies de gestion des risques de même que le leadership et l'engagement de la haute direction. Cet aperçu aurait fourni un point de référence pour mesurer l'état d'avancement de l'amélioration de la fonction de contrôleur des ministères et des organismes. Cependant, notre vérification a révélé que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas systématiquement signalé ce type d'information axée sur les résultats au Parlement, même si elle était disponible.

7.79 Le gouvernement a affecté et continue d'affecter des ressources considérables à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Compte tenu du niveau de dépenses, le Parlement doit recevoir une information sur le rendement qui indique clairement comment les pratiques de gestion ont été améliorées.

7.80 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait présenter un rapport annuel au Parlement sur les progrès réalisés dans l'ensemble du gouvernement à l'égard de la modernisation de la fonction de contrôleur. Ce rapport devrait exposer les principaux avantages d'une mise en œuvre réussie de la fonction de contrôleur moderne, les résultats obtenus ainsi que les mesures prévues pour atténuer les risques qui pourraient compromettre le succès de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur moderne à l'échelle du gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le rapport ministériel sur le rendement constitue le principal moyen dont disposent les ministères et les organismes pour faire rapport au Parlement, et les lignes directrices actuelles exigent bel et bien que les ministères et les organismes fassent état dans leur rapport sur le rendement des progrès réalisés au chapitre de la modernisation de la fonction de contrôleur. Le Secrétariat fera état des progrès de l'initiative à l'échelle de l'administration fédérale dans son propre rapport ministériel sur le rendement.

Il faut de l'information sur les risques et les avantages pour obtenir l'aval du Parlement

7.81 L'appui continu des parlementaires contribuera pour une bonne part à l'établissement de la fonction de contrôleur moderne au gouvernement fédéral. Ailleurs, en particulier en Australie et en Alberta, l'appui politique s'est avéré très important lors de tentatives semblables de mise en œuvre de pratiques liées à la fonction de contrôleur moderne.

7.82 Pour obtenir cet appui, nous croyons qu'il faut notamment fournir des données plus pertinentes sur l'utilisation de la fonction de contrôleur moderne et les avantages qui en découlent. Ces avantages comprennent une gestion et une prise de décision plus efficaces dans les ministères et la communication d'une information plus fiable et objective au Parlement sur le coût et la qualité des services fournis aux Canadiens. Pour appuyer l'initiative de modernisation, le Parlement peut jouer un rôle important en faisant un examen critique des progrès signalés dans les rapports ministériels sur le rendement et en ayant des discussions à ce sujet.

7.83 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas fourni au Parlement d'autres informations pouvant être utiles sur l'initiative. Ainsi, il n'a pas signalé au Parlement les risques nouveaux ou actuels qui pourraient compromettre les efforts de modernisation de la fonction de contrôleur au sein du gouvernement ni les mesures d'atténuation des risques qu'il a prises. Les risques pourraient comprendre une perte d'intérêt pour l'initiative à la longue et une incapacité de recruter des personnes qualifiées pour la fonction de gestion et de contrôle financiers. Pour que la fonction de contrôleur moderne donne des résultats satisfaisants dans tous les ministères et organismes gouvernementaux, il sera extrêmement important de disposer de ressources adéquates et d'un nombre suffisant de personnes compétentes.

Conclusion

7.84 La modernisation de la fonction de contrôleur au gouvernement fédéral est une importante initiative conçue pour renforcer les capacités de gestion et améliorer l'intendance des ressources publiques. Elle a pour objectifs d'intégrer l'information financière à d'autres informations sur le rendement destinées aux gestionnaires et de mettre en place une stratégie adéquate de gestion des risques, de veiller à ce qu'on utilise des systèmes de contrôle appropriés ainsi que d'établir des pratiques et des valeurs d'éthique ayant pour objet d'aider les ministères et les organismes à atteindre leurs objectifs.

7.85 La modernisation et le renforcement de la fonction de contrôleur font partie intégrante de nombreuses initiatives gouvernementales en cours et contribuent de manière fondamentale à leur succès.

7.86 Nous avons constaté que seulement trois des sept ministères et organismes que nous avons examinés avaient des stratégies globales de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne. Les ministères et les organismes doivent établir des dates cibles et des indicateurs de succès. Ils doivent aussi faire davantage pour aider les gestionnaires à mieux comprendre la fonction de contrôleur moderne. Il est important que les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor estiment ce qu'il en coûtera pour mettre en œuvre la fonction de contrôleur moderne et qu'ils prévoient des ressources suffisantes à cette fin.

7.87 Au moment où le gouvernement entreprend la phase 2 de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, le Secrétariat doit fournir une orientation stratégique et des directives claires aux ministères et aux organismes. Une surveillance active de la part du Secrétariat et des rapports clairs au Parlement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur constituent les éléments essentiels de la phase 2.

7.88 D'importants défis subsistent. Les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor devront faire des efforts soutenus, aussi longtemps qu'il le faudra, pour établir et institutionnaliser les capacités requises pour la fonction de contrôleur moderne. Il est primordial que le Parlement, le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la haute direction des ministères et des organismes manifestent un appui et un engagement fermes, de sorte qu'on puisse établir et maintenir les capacités de gestion essentielles et assurer le succès de l'initiative.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objet d'évaluer la pertinence des stratégies et des plans élaborés par les ministères et les organismes pour atteindre les objectifs de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement. Nous avons aussi évalué la mesure dans laquelle les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor ont pris en compte les principaux risques et défis qui pourraient compromettre l'atteinte des objectifs de la fonction de contrôleur moderne. Nous avons aussi voulu cerner tous les secteurs où les ministères et les organismes ou le Secrétariat avaient besoin d'améliorer les mesures prises.

Nous avons vérifié les ministères et organismes suivants :

- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens combattants Canada
- Développement des ressources humaines Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Santé Canada
- Transports Canada

Nous les avons sélectionnés parce qu'ils représentent des organisations de grande taille et de taille moyenne. Dans cet échantillon, nous retrouvons aussi un ensemble de ministères et d'organismes qui ont utilisé notre évaluation de la capacité de gestion financière comme référence et qui ont suivi un processus d'autoévaluation de gestion.

Nous avons examiné l'orientation et les directives fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui a trait à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Étendue et méthode

Pour notre évaluation d'octobre 2000 des capacités de gestion financière de cinq ministères, nous avons invité ces derniers à élaborer des stratégies pour intégrer la gestion financière à d'autres pratiques de gestion et pour déterminer comment elle pourrait mieux appuyer l'organisation.

Nous avons élaboré les critères suivants pour la présente vérification :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait surveiller les progrès réalisés à l'échelle du gouvernement (c'est-à-dire dans les secteurs d'activité déterminants), dans les ministères et les organismes. Il devrait pratiquer une intervention stratégique, le cas échéant.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait coordonner et faciliter les interventions des ministères et des organismes concernant les questions communes afin d'accélérer les progrès et de maximiser la rentabilité. Le cas échéant, le Secrétariat devrait fournir des directives pour aider les ministères et les organismes dans leur tâche.
- Le Parlement devrait être informé des questions importantes qui découlent de la modernisation de la fonction de contrôleur et des progrès de cette initiative.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la haute direction des ministères et des organismes devraient avoir une vision, une stratégie ainsi qu'un plan et une structure qui prévoient l'exécution opportune des changements qui s'imposent. La vision et la stratégie devraient s'harmoniser aux objectifs et aux buts généraux et être communiquées à tous les niveaux de chaque organisation.
- Les ministères et les organismes devraient affecter des ressources appropriées à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur de manière à atteindre les buts fixés dans leur plan d'amélioration.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les ministères et les organismes devraient relever et gérer les risques pouvant faire obstacle à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.
- La haute direction des ministères et des organismes devrait créer et entretenir un climat ou une culture propice à l'atteinte des buts et des objectifs de la modernisation de la fonction de contrôleur.
- Les ministères et les organismes devraient fournir à la haute direction et au Secrétariat du Conseil du Trésor une information claire, exacte, complète et actuelle sur leurs efforts de modernisation de la fonction de contrôleur.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Bruce C. Sloan
Directeurs : Frank Cotroneo, Gaëtan Poitras, Maria Wisniowski

Brian Brisson
Jeff Christie

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 8

Autres observations de vérification

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-8F
ISBN 0-662-86993-1

Chapitre

8

Autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 3

Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés du gouvernement

Défense nationale 13

Un système de communications militaires par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt

Agence des douanes et du revenu du Canada 19

Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxes

Secrétariat du Conseil du Trésor 26

Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement

Autres observations de vérification

Points saillants

8.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, lors de vérifications des sociétés d'État et d'autres entités, lors de vérifications de l'optimisation des ressources, ou encore lors de travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers.

8.2 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés de l'État.
- Défense nationale — Un système de communications militaire par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt.
- L'Agence des douanes et du revenu du Canada — Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxe.
- Secrétariat du Conseil du Trésor — Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement.

8.3 Même si les observations de vérification signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés du gouvernement

En résumé

Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) n'ont pas suivi les règles et les règlements qui régissent la passation des marchés du gouvernement lorsqu'ils ont dépensé plus de 25 millions de dollars pour le Réseau canadien de la santé. Santé Canada a créé un site Web, mais n'a aucune assurance qu'il a obtenu une valeur optimale en contrepartie de cette dépense. Les biens achetés ont été sous-utilisés et des réclamations en trop ont été faites.

Santé Canada a pris des engagements et conclu des marchés afin de créer un site d'information sur la santé sans définir adéquatement ce qu'il attendait des entrepreneurs ni évaluer quelles étaient les options quant à la meilleure façon de réaliser le site.

Lorsque TPSGC, l'autorité contractante, a attribué ces marchés, il a omis de suivre un certain nombre de règles et de règlements qui régissent les marchés de l'État. De plus, Santé Canada a transféré sa responsabilité de gestion à l'entrepreneur sans assurer de surveillance appropriée. Les problèmes éprouvés par le Ministère en ce qui concerne l'administration du programme et les marchés auraient pu être évités si TPSGC avait adhéré à de saines pratiques de passation de marchés.

Les travaux ont commencé avant qu'un contrat ne soit signé, les vérifications des marchés ont révélé d'importantes réclamations en trop, et Santé Canada n'a pas établi de contrôles des biens achetés au nom du gouvernement.

Contexte

8.4 Le Réseau canadien de la santé est issu de quatre petits « centres d'information » sur la promotion de la santé qui ont été financés par Santé Canada avant 1998. Ces centres utilisaient les « anciennes » technologies, soit le téléphone, le télécopieur et la poste, pour diffuser de l'information.

8.5 Après l'Examen des programmes de 1994, Santé Canada a tenté de fusionner les quatre centres. Initialement, la prestation des services devait prendre la forme de réponses téléphoniques et de documents d'information. Elle a par la suite été assurée au moyen d'un site Web. Regroupant l'expertise et les connaissances de Santé Canada, d'autres organismes fédéraux, des provinces et des territoires, des organisations non gouvernementales et des universités, le Réseau canadien de la santé continue d'offrir un service personnalisé et un accès téléphonique. Le but recherché est de mettre à la disposition des Canadiens un guichet unique où ils peuvent obtenir une information actuelle, exacte et fiable en matière de santé.

8.6 Dans le Budget de février 1997, le gouvernement a annoncé l'octroi de nouveaux fonds pour la création de l'autoroute de l'information. Le Réseau

canadien de la santé était l'un des trois projets mis en œuvre par Santé Canada dans le cadre du programme de partenariat Infostructure canadienne de la santé, qui a été conçu pour donner aux Canadiens un meilleur accès à l'information sur la santé.

8.7 Le programme Infostructure prévoyait que le concept de centre d'information soit remplacé par un site Web visant à promouvoir la santé. Cette approche comportait des exigences très différentes en ce qui touche le matériel, les logiciels et la capacité de gérer des activités plus complexes. Par exemple, le nombre d'organisations affiliées qui devaient fournir de l'information sur la promotion de la santé est passé de 4 à 22, avec plus de 400 liens à d'autres organisations. Après avoir envisagé la possibilité d'utiliser les subventions et les contributions, les représentants de Santé Canada ont décidé que la passation de marchés serait le moyen le plus approprié d'exécuter les travaux requis pour la mise en œuvre de ce projet.

8.8 Pour gérer le projet de site Web, Santé Canada a engagé les mêmes entrepreneurs que pour le projet original et plus modeste de centre d'information, soit le Centre ontarien d'information en prévention, ce, jusqu'en avril 1998, et OPC-COIP Inc., dont la raison sociale est Innovaction. Il a aussi attribué à d'autres entrepreneurs des marchés prévoyant la tenue de sondages et des travaux en informatique.

8.9 TPSGC, l'autorité contractante, a attribué un premier marché, que nous avons examiné en janvier 1998. Le Ministère a continué de faire affaire avec des fournisseurs, passant par la suite 44 marchés et effectuant 25 modifications jusqu'en novembre 2000 (voir la pièce 8.1).

Pièce 8.1 Activité contractuelle pour le Réseau canadien de la santé

	Marché initial		Modifications		Total
Type de marché	Nbre	Millions de dollars	Nbre	Millions de dollars	Millions de dollars
Sondages	17	1,112	4	(0,064)	1,048
Informatique	15	2,600	11	3,980	6,580
Gestion de programme	12	10,477	10	7,344	17,821
	44	**14,189**	**25**	**11,260**	**25,449***

*Ne comprend pas les coûts directs pour Sante Canada ou TPSGC.

Questions

La planification et l'analyse par Santé Canada de ses besoins en matière de marchés ne tenaient pas compte de l'évolution du projet

8.10 Le principal changement occasionné par le programme Infostructure, soit le remplacement du centre d'information téléphonique par une approche plus complexe faisant appel à un site Web, a suscité de nouveaux besoins. Santé Canada et TPSGC n'ont fourni aucune preuve indiquant qu'ils avaient

canadien de la santé était l'un des trois projets mis en œuvre par Santé Canada dans le cadre du programme de partenariat Infostructure canadienne de la santé, qui a été conçu pour donner aux Canadiens un meilleur accès à l'information sur la santé.

8.7 Le programme Infostructure prévoyait que le concept de centre d'information soit remplacé par un site Web visant à promouvoir la santé. Cette approche comportait des exigences très différentes en ce qui touche le matériel, les logiciels et la capacité de gérer des activités plus complexes. Par exemple, le nombre d'organisations affiliées qui devaient fournir de l'information sur la promotion de la santé est passé de 4 à 22, avec plus de 400 liens à d'autres organisations. Après avoir envisagé la possibilité d'utiliser les subventions et les contributions, les représentants de Santé Canada ont décidé que la passation de marchés serait le moyen le plus approprié d'exécuter les travaux requis pour la mise en œuvre de ce projet.

8.8 Pour gérer le projet de site Web, Santé Canada a engagé les mêmes entrepreneurs que pour le projet original et plus modeste de centre d'information, soit le Centre ontarien d'information en prévention, ce, jusqu'en avril 1998, et OPC-COIP Inc., dont la raison sociale est Innovaction. Il a aussi attribué à d'autres entrepreneurs des marchés prévoyant la tenue de sondages et des travaux en informatique.

8.9 TPSGC, l'autorité contractante, a attribué un premier marché, que nous avons examiné en janvier 1998. Le Ministère a continué de faire affaire avec des fournisseurs, passant par la suite 44 marchés et effectuant 25 modifications jusqu'en novembre 2000 (voir la pièce 8.1).

Pièce 8.1 Activité contractuelle pour le Réseau canadien de la santé

[illegible]	[illegible]		[illegible]		[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Sondages	17	1,112	4	(0,064)	1,048
Informatique	15	2,600	11	3,980	6,580
Gestion de programme	12	10,477	10	7,344	17,821
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]*

*Ne comprend pas les coûts directs pour Santé Canada ou TPSGC.

Questions

La planification et l'analyse par Santé Canada de ses besoins en matière de marchés ne tenaient pas compte de l'évolution du projet

8.10 Le principal changement occasionné par le programme Infostructure, soit le remplacement du centre d'information téléphonique par une approche plus complexe faisant appel à un site Web, a suscité de nouveaux besoins. Santé Canada et TPSGC n'ont fourni aucune preuve indiquant qu'ils avaient

évalué la capacité des entrepreneurs de satisfaire à ces nouveaux besoins. Les deux ministères ont continué de passer des marchés avec les mêmes entrepreneurs pour la gestion de programme et l'informatique.

8.11 Santé Canada n'avait pas établi de plan global contenant des objectifs clairs et des budgets, et précisant le travail attendu des entrepreneurs. Ainsi, nous n'avons trouvé aucune information sur l'exécution de tâches de planification courantes telles que l'évaluation des besoins immédiats et à plus long terme des entrepreneurs en matériel et logiciels informatiques. Le Ministère a aussi acheté un progiciel pour faciliter la gestion de l'information et y a apporté des modifications majeures. Depuis 1998, Santé Canada a investi plus de six millions de dollars pour la conception et la tenue d'un système de gestion des documents. Les représentants du Ministère croient que ce système a une certaine valeur, mais qu'ils doivent trouver un moyen plus efficace et efficient de fournir ce service. Lors de notre vérification, ils envisageaient d'utiliser des progiciels de rechange.

Santé Canada a permis aux entrepreneurs de travailler et d'engager des dépenses sans avoir conclu de marché par écrit

8.12 La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor stipule que les conditions de tout marché attribué en conformité avec le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Directive sur les marchés du Conseil du Trésor devraient être communiquées par écrit.

8.13 Dès le début de 1997, Santé Canada a pris certains engagements envers les entrepreneurs qui, au début de 1998, sont devenus les maîtres d'œuvre responsables de gérer le Réseau canadien de la santé. Ces engagements portaient sur des sommes importantes visant à rembourser les dépenses engagées pour le Réseau. Forts de ces engagements, et contrairement à la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, les entrepreneurs ont commencé les travaux sans qu'il y ait de contrat.

8.14 Dans une lettre adressée au Ministère, un des entrepreneurs a indiqué qu'il avait terminé l'étude de faisabilité et que, selon les directives du Ministère, il avait pris des dispositions pour recruter du personnel, acheter du matériel et trouver des locaux.

8.15 Cet entrepreneur a demandé que toutes les dépenses qu'il avait engagées pour l'avancement (après le 10 janvier 1997) du projet pilote de centre national d'information soient assumées par Santé Canada, ce que le Ministère a accepté par écrit. En l'absence de contrat en bonne et due forme, cette entente ne comportait aucune limite quant à l'étendue, au calendrier ou au montant. Les contrats servent à fixer des limites à cet égard et, par conséquent, à protéger l'État.

8.16 Au milieu de 1997, les représentants de Santé Canada ont avisé la haute direction que les entrepreneurs avaient engagé de nombreuses dépenses qui n'étaient pas prévues dans un contrat. Cependant, les entrepreneurs avaient engagé ces dépenses parce qu'ils s'attendaient à

recevoir une contribution devant atteindre jusqu'à 1,3 million de dollars pour concevoir, diriger et évaluer le projet pilote.

8.17 Cette démarche est contraire à la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, selon laquelle toutes les conditions d'un marché doivent être précisées par écrit, dans un contrat.

Santé Canada a donné aux entrepreneurs la responsabilité et les pouvoirs de gérer le projet

8.18 La haute direction de Santé Canada a laissé évoluer une structure de gestion qui donnait aux entrepreneurs la responsabilité et les pouvoirs qui incombent habituellement au Ministère. On leur a demandé d'assumer de nombreuses fonctions, notamment la gestion de programme de même que le soutien opérationnel et administratif. Mais surtout, on leur a permis de prendre des décisions au sujet de la gestion de programme et de l'informatique de même que des engagements envers des sous-traitants au nom du gouvernement.

8.19 De juin 1999 à novembre 2000, date de la fin du dernier marché, le représentant de l'entrepreneur avait le titre de « directeur général de la structure de gestion intégrée » du Réseau canadien de la santé. Il était membre du comité consultatif du Réseau. En tant que directeur général, il était autorisé à contrôler de nombreux aspects du projet, au nom de l'entrepreneur. Conformément à cette structure de gestion, il a défini les besoins (par exemple, en personnel et en matériel) et établi les échéances et les mesures du rendement des travaux que l'entrepreneur exécuterait pour le gouvernement. Il a aussi déterminé le niveau de financement requis et obtenu l'approbation du Ministère. Il a choisi les sous-traitants et négocié les marchés avec ceux-ci. En réalité, il a pu fixer ses propres conditions et agir comme s'il était pleinement autorisé à représenter le gouvernement — autorisation qu'aucun contrat ne lui accordait.

8.20 À notre avis, bon nombre des éléments d'une relation employeur-employé semblaient être présents dans cet arrangement, bien que nous n'ayons pas vérifié si une telle relation existait.

8.21 Les marchés conclus entre Santé Canada et les entrepreneurs comportaient des lacunes à bien des égards importants. En effet, ils ne précisaient pas adéquatement l'étendue des travaux, les jalons et les indicateurs de rendement. Nous avons aussi constaté que les marchés de sous-traitance, à l'instar des marchés principaux, n'indiquaient pas clairement l'étendue des travaux, les produits à livrer, les jalons et les échéances. Par conséquent, Santé Canada n'avait aucun moyen d'évaluer les extrants ni de déterminer s'il avait obtenu une bonne valeur pour l'argent dépensé.

8.22 Ces faiblesses sont particulièrement importantes compte tenu que la plus grande partie des 17,8 millions de dollars versés par Santé Canada aux entrepreneurs s'appliquaient à des marchés de sous-traitance attribués à des organisations affiliées et à des centres des opérations régionaux.

Les règles et les règlements du gouvernement n'ont pas été suivis

8.23 Deux principes complémentaires sont au cœur de l'attribution des marchés publics : la valeur optimale et l'accès libre aux possibilités de marchés. Le principe de la valeur optimale consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services pour l'État, le gouvernement bénéficie du meilleur rapport qualité-prix. Le principe de l'accès libre veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance équitable de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel donne la meilleure garantie que ces deux principes seront respectés.

8.24 La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor stipule que ces marchés doivent être organisés de façon prudente et intègre et :

- résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics;
- donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition.

8.25 Les pratiques de passation de marchés de Santé Canada et de TPSGC (voir la pièce 8.7) ne tenaient compte ni de ces principes ni de ces exigences. TPSGC a octroyé 27 marchés et autorisé 21 modifications d'une valeur de 24,4 millions de dollars (voir la pièce 8.2) pour la gestion de programme et l'informatique. Ce montant ne comprend pas la somme de un million de dollars pour un marché portant sur la tenue de sondages attribué au moyen d'offres permanentes. TPSGC a utilisé deux méthodes pour octroyer ces

Pièce 8.2 Pratiques de passation de marchés utilisées pour le Réseau de la santé

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Gestion de programme					
8	1	0,140	Moins de 25 000 $	Marchandises	Appel d'offres restreint
3	5	12,857	Droits exclusifs	R-D — Médical	PAC
1	4	4,824	Objectifs du gouvernement	R-D — Médical	PAC
12	**10**	**17,821**			
Informatique					
8		0,194	Moins de 25 000 $		Appel d'offres restreint
7	11	6,386	Droits exclusifs	R-D — Médical	PAC
15	**11**	**6,580**			
27	**21**	**[illegible]**			

R–D — Recherche et développement PAC — Préavis d'adjudication de contrat

Les règles et les règlements du gouvernement n'ont pas été suivis

8.23 Deux principes complémentaires sont au cœur de l'attribution des marchés publics : la valeur optimale et l'accès libre aux possibilités de marchés. Le principe de la valeur optimale consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services pour l'État, le gouvernement bénéficie du meilleur rapport qualité-prix. Le principe de l'accès libre veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance équitable de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel donne la meilleure garantie que ces deux principes seront respectés.

8.24 La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor stipule que ces marchés doivent être organisés de façon prudente et intègre et :

- résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics;
- donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition.

8.25 Les pratiques de passation de marchés de Santé Canada et de TPSGC (voir la pièce 8.7) ne tenaient compte ni de ces principes ni de ces exigences. TPSGC a octroyé 27 marchés et autorisé 21 modifications d'une valeur de 24,4 millions de dollars (voir la pièce 8.2) pour la gestion de programme et l'informatique. Ce montant ne comprend pas la somme de un million de dollars pour un marché portant sur la tenue de sondages attribué au moyen d'offres permanentes. TPSGC a utilisé deux méthodes pour octroyer ces

Pièce 8.2 Pratiques de passation de marchés utilisées pour le Réseau de la santé

N^bre de marchés	N^bre de modifications	Millions de dollars	Justification de l'appel d'offres restreint	Type de besoins	Méthodes de passation de marchés
Gestion de programme					
8	1	0,140	Moins de 25 000 $	Marchandises	Appel d'offres restreint
3	5	12,857	Droits exclusifs	R-D — Médical	PAC
1	4	4,824	Objectifs du gouvernement	R-D — Médical	PAC
12	**10**	**17,821**			
Informatique					
8		0,194	Moins de 25 000 $		Appel d'offres restreint
7	11	6,386	Droits exclusifs	R-D — Médical	PAC
15	**11**	**6,580**			
27	**21**	**24,401**			

R-D — Recherche et développement PAC — Préavis d'adjudication de contrat

marchés. Dans certains cas, il a donné un préavis d'adjudication de contrat (PAC) et dans d'autres, il a accordé une série de marchés de moins de 25 000 dollars.

8.26 En ayant recours aux PAC, le Ministère a enfreint les règles. En effet, ce sont des avis électroniques dans lesquels le gouvernement avise les fournisseurs éventuels de biens et de services qu'il a l'intention d'attribuer un marché à une personne ou à une société particulière. Selon la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, d'autres fournisseurs éventuels peuvent contester un PAC. La pièce 8.3 indique quelles sont les quatre « exceptions » qui permettent à un ministère d'octroyer un marché après avoir diffusé un PAC.

8.27 Aucun des marchés octroyés au moyen d'un PAC ne correspondait aux quatre cas d'exemption qui sont mentionnés dans le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme ils ne faisaient pas partie des exceptions permises, TPSGC n'aurait pas dû se soustraire à la règle de l'appel d'offres, mais suivre entièrement le processus concurrentiel.

Pièce 8.3 Quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres

Le *Règlement sur les marchés de l'État* mentionne quatre cas d'exemption qui sont décrits plus en détail dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Règlement sur les marchés de l'État	Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor
Cas d'extrême urgence	Les urgences sont ordinairement inévitables et exigent des mesures immédiates... Une urgence peut être un danger pour la vie, réel ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État.
Valeur inférieure à 25 000 $	Limite monétaire précise.
Pas dans l'intérêt public	Surtout des cas qui touchent la sécurité ou l'atténuation de disparités socio-économiques importantes.
Une seule personne (ou entreprise) en mesure d'exécuter les travaux	Exception à invoquer uniquement dans les cas où la nature du marché laisse croire qu'il n'existe qu'un entrepreneur, par exemple en raison des exigences touchant un brevet ou un droit d'auteur, de facteurs de compatibilité technique ou d'une spécialisation technologique. L'exception ne saurait être invoquée tout simplement parce que l'entrepreneur pressenti est le seul que connaît la direction.

*Selon la Politique sur les marchés, le recours à l'une quelconque des quatre exceptions doit être pleinement justifié, et les raisons doivent figurer au dossier du marché ou, le cas échéant, dans les présentations au Conseil du Trésor.

Source : *Règlement sur les marchés de l'État*, article 6 et Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, paragraphes 10.2.2 à 10.2.5.

marchés. Dans certains cas, il a donné un préavis d'adjudication de contrat (PAC) et dans d'autres, il a accordé une série de marchés de moins de 25 000 dollars.

8.26 En ayant recours aux PAC, le Ministère a enfreint les règles. En effet, ce sont des avis électroniques dans lesquels le gouvernement avise les fournisseurs éventuels de biens et de services qu'il a l'intention d'attribuer un marché à une personne ou à une société particulière. Selon la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, d'autres fournisseurs éventuels peuvent contester un PAC. La pièce 8.3 indique quelles sont les quatre « exceptions » qui permettent à un ministère d'octroyer un marché après avoir diffusé un PAC.

8.27 Aucun des marchés octroyés au moyen d'un PAC ne correspondait aux quatre cas d'exemption qui sont mentionnés dans le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme ils ne faisaient pas partie des exceptions permises, TPSGC n'aurait pas dû se soustraire à la règle de l'appel d'offres, mais suivre entièrement le processus concurrentiel.

Pièce 8.3 Quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres

Le *Règlement sur les marchés de l'État* mentionne quatre cas d'exemption qui sont décrits plus en détail dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor.

[illegible]	[illegible]
Cas d'extrême urgence	Les urgences sont ordinairement inévitables et exigent des mesures immédiates... Une urgence peut être un danger pour la vie, réel ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État.
Valeur inférieure à 25 000 $	Limite monétaire précise.
Pas dans l'intérêt public	Surtout des cas qui touchent la sécurité ou l'atténuation de disparités socio-économiques importantes.
Une seule personne (ou entreprise) en mesure d'exécuter les travaux	Exception à invoquer uniquement dans les cas où la nature du marché laisse croire qu'il n'existe qu'un entrepreneur, par exemple en raison des exigences touchant un brevet ou un droit d'auteur, de facteurs de compatibilité technique ou d'une spécialisation technologique. L'exception ne saurait être invoquée tout simplement parce que l'entrepreneur pressenti est le seul que connaît la direction.

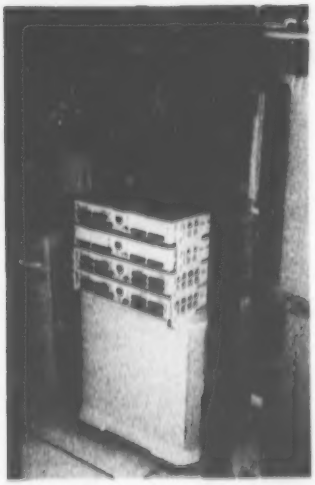
*Selon la Politique sur les marchés, le recours à l'une quelconque des quatre exceptions doit être pleinement justifié, et les raisons doivent figurer au dossier du marché ou, le cas échéant, dans les présentations au Conseil du Trésor.

Source : *Règlement sur les marchés de l'État*, article 6 et Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, paragraphes 10.2.2 à 10.2.5.

La plus grande partie du matériel spécialisé et coûteux que Santé Canada avait acheté était toujours entreposé.

Source d'alimentation pour batterie de secours.

Moniteurs d'ordinateurs.



Matériel de réseau de communication informatique.

8.28 De plus, les PAC signalaient un besoin dans le domaine de la recherche et du développement médical. Cela n'était pas le cas, car les services requis étaient plutôt liés à la gestion de programmes, à la création et à la tenue à jour d'un site Web ainsi qu'à la détermination de sources d'information sur la promotion de la santé. Le fait de situer le besoin au niveau de la recherche et du développement peut avoir découragé des fournisseurs qui autrement auraient pu contester les PAC.

8.29 Un PAC publié par TPSGC le 10 mars 1998 constitue un autre exemple de non-conformité aux règles et règlements du gouvernement. La date de fermeture du PAC était le 20 mars 1998 et ce dernier portait sur le développement, l'installation et la mise à l'essai d'un système pilote de télécommunications — un centre d'appel multimédia intégré au Web. Tous les travaux devaient être terminés au plus tard le 31 mars 1998. Le PAC ne satisfaisait pas à l'exigence minimale des lignes directrices gouvernementales selon lesquelles il devait être affiché pendant 15 jours ni ne correspondait à l'une ou l'autre des 4 exceptions. Il aurait donc fallu suivre entièrement le processus concurrentiel pour attribuer le marché.

8.30 Ce marché de 300 000 dollars a été signé le 31 mars 1998. Selon celui-ci, l'entrepreneur devait fournir la technologie de télécommunications et la formation au plus tard le 31 mars 1998. TPSGC a demandé à Santé Canada comment cette exigence pouvait être satisfaite en une seule journée. Santé Canada n'a pas répondu. TPSGC est allé de l'avant et a octroyé le marché.

8.31 Les autres marchés attribués avaient des valeurs inférieures à 25 000 dollars. Les marchés inférieurs à ce montant peuvent être attribués sans appel d'offres. La politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor précise que l'autorité contractante, en l'occurrence, TPSGC, ne doit pas fractionner un marché ni ses modifications pour contourner le besoin de le faire approuver. Elle décrit le fractionnement comme étant le fait de diviser inutilement un besoin global en plusieurs marchés plus modestes.

8.32 Nous avons constaté qu'un certain nombre de marchés d'une valeur inférieure à 25 000 dollars avaient été attribués aux mêmes entrepreneurs, pour des besoins semblables et pour le même projet. Cette façon de procéder a permis à TPSGC d'éviter le processus concurrentiel.

Santé Canada n'a pas contrôlé ni géré les biens qu'il a fournis à l'entrepreneur

8.33 L'article 62 de la partie V de la *Loi sur la gestion des finances publiques* édicte que le sous-ministre tient tous inventaires utiles des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère.

8.34 Santé Canada a acheté directement ou permis aux entrepreneurs de dépenser plus de deux millions de dollars pour l'acquisition d'améliorations locatives et l'achat d'ordinateurs, de mobilier et de matériel de bureau et de systèmes téléphoniques. Certains de ces biens n'étaient ni nécessaires ni utilisés et certains ne servaient pas aux fins prévues.

8.35 Santé Canada n'a pas tenu de registre complet des biens achetés en son nom. À l'expiration du marché, en novembre 2000, le Ministère a pris le contrôle des biens qu'il a pu recenser. Cependant, en l'absence d'un registre complet des stocks, il n'a pas été en mesure d'établir si tous les biens avaient été récupérés. En outre, plus d'un an plus tard, la plus grande partie du matériel coûteux et spécialisé qui avait été acheté se trouvait encore dans un entrepôt. Le Ministère a récemment commencé à identifier des utilisateurs éventuels, en vue de réaffecter le matériel dans toute la mesure du possible.

Les vérifications des marchés du Réseau canadien de la santé ont mis en évidence des réclamations en trop

8.36 Les entrepreneurs ont soumis des réclamations à Santé Canada relativement à des marchés d'une valeur de 17,8 millions de dollars conclus avec le Ministère. Ces réclamations représentaient des dépenses engagées par les entrepreneurs et leurs sous-traitants. Les réclamations avaient trait, par exemple, à la main-d'œuvre, au matériel, aux fournitures et à de grandes quantités de logiciels, de matériel informatique et d'articles divers. TPSGC a examiné les réclamations et les a fait parvenir à Santé Canada en lui demandant de les approuver et d'en acquitter le paiement.

8.37 Au début de 2000, TPSGC a décidé de vérifier trois marchés représentant 98 p. 100 de l'activité totale (17,8 millions de dollars) des marchés de gestion de programme. Cette décision a été prise pour les raisons suivantes :

- les nombreuses erreurs/omissions relevées dans les demandes d'acompte par Santé Canada;
- la proposition de Santé Canada de renouveler le marché pour une somme additionnelle de 28 millions de dollars.

8.38 TPSGC a maintenant vérifié des réclamations d'une valeur approximative de 6,5 millions de dollars et relevé des réclamations en trop correspondant à plus de 800 000 dollars ou 12 p. 100 des marchés. Les travaux de vérification se poursuivent. Les deux ministères nous ont avisés que les travaux sont en cours et que TPSGC se chargera de tout montant réclamé en trop lorsque ses vérifications seront terminées.

Santé Canada a commencé à prendre des mesures correctives

8.39 En mai 2000, la haute direction de Santé Canada a nommé un directeur exécutif chargé de voir aux intérêts du Ministère en ce qui concerne le Réseau canadien de la santé et de régler le nombre croissant de problèmes.

8.40 Le Ministère a modifié la gestion du projet à deux égards importants. Premièrement, il gère maintenant le Réseau à l'interne au lieu d'avoir recours à l'impartition. Deuxièmement, il attribue des fonds à ses organisations affiliées (auparavant les sous-traitants) au moyen de contributions et non de marchés. Il est trop tôt pour savoir si ces changements réduiront les coûts ou s'ils amélioreront l'efficacité du projet.

8.41 Selon l'information que nous a remise Santé Canada, le Ministère a pris des mesures, en octobre 2000, en vue d'un examen de ses politiques et

procédures et de l'infrastructure mise en place pour gérer et utiliser les marchés de services gouvernementaux. Les constatations du service de vérification interne, notre rapport de novembre 1999 et les recommandations du Comité permanent des comptes publics ont fait devancer la tenue de cet examen.

8.42 Au début de 2002, Santé Canada nous a transmis son plan d'action. Nous étions encouragés par le fait que ce plan traite de nombreux aspects de la gestion des marchés. Des éléments clés du plan, notamment l'étendue, le rôle de la haute direction et son engagement quant à la tenue d'une vérification interne en 2003-2004, serviront de fondement à l'amélioration des pratiques contractuelles de Santé Canada. Nous avons observé que le plan d'action ne mentionne pas le besoin de faire une planification initiale et de l'appuyer d'une solide analyse. Cela est important, car on ne devrait avoir recours aux marchés que si c'est là la meilleure option disponible. Le plan d'action n'indique pas qu'il faut contrôler et gérer adéquatement les biens du gouvernement.

8.43 Nous avons fait part de nos vues sur le plan d'action aux représentants du Ministère et ces derniers nous ont promis que le plan final tiendra compte de toutes nos préoccupations.

8.44 Santé Canada a entrepris la mise en œuvre du plan et fourni de la documentation sur ses réalisations jusqu'à la fin janvier 2002. Il a engagé un gestionnaire de projet et commencé les travaux. Environ 300 des 1 600 employés qui sont autorisés à passer des marchés et qui étaient concernés par la formation ont assisté aux séances organisées par le Ministère. On est aussi en train de concevoir un cours pour les membres du Comité de contrôle des contrats et des réquisitions.

8.45 Le plan d'action prévoit une vérification interne en 2003-2004 afin de déterminer l'efficacité du plan ainsi que celle des systèmes, des pratiques et des contrôles de gestion de Santé Canada. Nous souhaitons avoir l'occasion d'examiner le rapport de vérification interne du Ministère.

Conclusion

8.46 Santé Canada a permis aux entrepreneurs de commencer les travaux sans avoir signé de contrat, sur la foi d'engagements verbaux. TPSGC, l'autorité contractante, aurait dû s'assurer que tous les marchés conclus respectaient les règles et les règlements du gouvernement. Dans le cas des marchés qui ne correspondaient pas à l'une ou l'autre des exceptions permises, TPSGC n'aurait pas dû se soustraire à la règle de l'appel d'offres, il aurait dû suivre entièrement le processus concurrentiel. De plus, Santé Canada n'a pas assuré un contrôle adéquat des biens de l'État.

8.47 Santé Canada a élaboré un plan qui servira à renforcer la gestion des marchés dans tout le Ministère. Dans ce plan, le Ministère s'engage à demander à la Vérification interne de faire un examen et de présenter un rapport sur l'efficacité de la mise en œuvre du plan. Le Bureau se propose d'examiner l'étendue des travaux et les conclusions du rapport lorsqu'il sera diffusé.

Réponse de Santé Canada. La haute direction de Santé Canada s'est engagée à appliquer des pratiques de gestion de marché rigoureuses à l'échelle du Ministère. Nous avons terminé un examen complet en avril 2001 et élaboré un plan d'action dont la mise en œuvre progresse. Les principales composantes du plan sont un cadre de gestion des marchés et une formation obligatoire. Le plan d'action traite de quatre grands thèmes : responsabilité, reddition de comptes, surveillance et suivi, et vérification.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Ronnie Campbell
Directeur : Jaak Vanker

Michael Leong
Rosemary Marenger

Pour de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

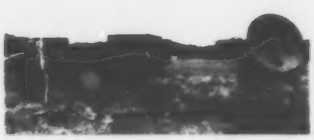
Défense nationale

Un système de communications militaires par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt

En résumé En 1991, la Défense nationale a accordé un contrat en vue de l'acquisition d'un système de communications à très longue portée (SCTLP) afin d'assurer des communications par satellite aux forces déployées. Le système en question a été achevé en 1997-1998, pour une somme de 174 millions de dollars. Durant la mise au point du système, la Défense nationale a acheté et loué de l'équipement commercial pour satisfaire aux besoins immédiats des opérations internationales de maintien de la paix. À l'époque où fut livré le SCTLP, le Ministère songeait à le remplacer par le système commercial. En fait, la mise en service du SCTLP exigeait 50 personnes de plus que celle du système commercial, et une somme supplémentaire de 15 millions de dollars devait être dépensée pour rendre le système conforme aux normes techniques en vigueur. La Défense nationale a pris livraison du SCTLP, mais celui-ci a été mis en entrepôt, et y est toujours. Le Ministère a pris des mesures pour combler la plupart des lacunes administratives qui ont fait obstacle à la mise en service du SCTLP. Il lui reste, néanmoins, à se doter d'un contrôle administratif efficace des grands projets. En 1999, la Défense nationale a décidé d'examiner la possibilité de combiner les deux systèmes afin d'essayer de combler ses besoins au chapitre des communications et de recevoir une certaine valeur en contrepartie des sommes investies dans le projet SCTLP. Une décision est attendue au début de 2002, mais des dépenses supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires.

Contexte

8.48 En 1991, la Défense nationale a entrepris le projet du Système tactique de commandement, de contrôle et de communication (STCCC) pour remplacer du matériel radio désuet de l'Armée de terre par un puissant système de communications protégé et pleinement intégré. En 1991, le coût estimatif total se chiffrait à 1,85 milliard de dollars, somme portée à 1,9 milliard de dollars en 1994. La livraison du matériel a débuté en 1996 et se poursuivra en 2002.



Un terminal tactique de communications à longue portée (TTCLP) sur le terrain.

A l'intérieur d'un abri de l'équipement d'un TTCLP.

8.49 Le Système de communications à très longue portée, qui constitue un sous-élément du projet du STCCC, a été acheté dans le but de moderniser les systèmes de communications des unités déployées et d'en augmenter la portée et les capacités au moyen des communications par satellite. Le système comprenait des terminaux à moyenne et à longue portée déployés sur le terrain et des passerelles stratégiques situées au Canada qui permettraient d'établir une connexion entre le Canada et les terminaux déployés. Le système avait été conçu de manière à constituer un système militaire fermé pouvant être utilisé sur le champ de bataille et à répondre à la fois aux besoins de l'Armée de terre et aux besoins en communications stratégiques du Ministère. Le système était protégé contre les agents nucléaires, chimiques et biologiques. Il était mobile, transportable et caractérisé par une certaine capacité interopérationnelle pour les Forces canadiennes et d'autres forces

alliées utilisant des satellites militaires et commerciaux. La Défense nationale devait fournir le personnel nécessaire, assurer la maintenance du système et se charger de l'instruction. L'Organisation des services d'information de la Défense, qui constitue maintenant le Groupe de gestion de l'information, a accepté d'affecter du personnel aux installations des passerelles au Canada et d'assurer le soutien de la gestion du cycle de vie du matériel de l'ensemble du système.

8.50 Le SCTLP a été livré pour une somme d'environ 174 millions de dollars. Après avoir fait l'objet de plusieurs modifications découlant des contraintes financières et du regroupement des exigences stratégiques de l'Armée de terre et du Groupe de gestion de l'information, le système incluait les éléments suivants : 2 ensembles d'équipement de passerelle d'une valeur de 38 millions de dollars, 17 terminaux tactiques de communications à longue portée (TTCLP) d'une valeur de 126 millions de dollars et 9 terminaux de communications mobiles (TCM) à ondes décamétriques d'une valeur de 10 millions de dollars. Tous les TCM et 4 TTCLP devaient être livrés à l'Armée de terre, et 13 TTCLP et les 2 ensembles d'équipement de passerelle devaient être fournis au Groupe de gestion de l'information.

8.51 Toutefois, le Ministère n'a jamais mis en service le SCTLP, à l'exception des TCM. Par suite d'une série de décisions prises en 1997, 1998 et 1999, la Défense nationale a reçu les TTCLP et les ensembles d'équipement de passerelle et les a mis dans des entrepôts, où ils se trouvent encore aujourd'hui. Le Ministère a jusqu'ici consacré 164 millions de dollars à de l'équipement qui n'a pas encore été utilisé, même s'il a été payé en 1995-1996.

Questions

Facteurs déterminants

8.52 Nous avons cerné un certain nombre de facteurs qui ont contribué à la situation décrite ci-dessus.

8.53 **Besoin non défini.** Comme les responsables ont décidé au départ d'intégrer le besoin du SCTLP au projet du STCCC avant qu'un concept des opérations ne soit mis au point et que les travaux de conception et de définition ne soient achevés, de nombreux changements ont été apportés à la formulation du besoin et au principe d'emploi. Ces changements se sont poursuivis jusqu'en 1995. Il semble que le Groupe de gestion de l'information n'ait jamais défini les capacités dont il avait besoin. Cela explique en partie pourquoi des études de validation de principe sont encore en cours.

8.54 **Absence de mécanismes distincts d'examen et d'approbation de projet.** Vu que le STCCC a été géré en tant que projet cadre plutôt qu'en tant que projet d'ensemble, sa structure était telle que le Ministère a eu de la difficulté à assurer la surveillance et l'examen de ses diverses parties. Si le STCCC avait été géré comme un projet d'ensemble, l'approbation préliminaire aurait été accordée pour le projet en général, puis une approbation distincte aurait été exigée pour chaque élément important. Comme il coûtait près de 200 millions de dollars, le projet du SCTLP était assez important pour être en soi considéré comme un grand projet de l'État. Si les éléments importants avaient été gérés de façon distincte, plus de temps

aurait été accordé pour les travaux de définition et aucune solution à coût fixe n'aurait été imposée avant que l'étape de définition ne soit achevée. Une telle démarche aurait permis des travaux plus poussés d'examen et de contrôle, puisque chaque élément aurait été mis en évidence lors du processus d'approbation.

8.55 **Non-adaptation des besoins.** Lorsqu'il est devenu évident que le système commercial utilisé dans le cadre des déploiements à l'étranger était efficace sur le plan opérationnel et que son fonctionnement coûtait moins cher que celui du SCTLP, le Ministère aurait dû réviser la politique qui faisait état de la nécessité d'acquérir un système militaire et qui justifiait ainsi l'achat du SCTLP. Par ailleurs, le Ministère n'a pas modifié l'énoncé du besoin relatif aux capacités de communications militaires quand il a décidé de ne pas mettre en service le SCTLP.

8.56 **Non-intégration des deux systèmes.** Le Ministère aurait dû mettre au point un plan de transition dans le but d'intégrer les deux systèmes lorsque les travaux du SCTLP étaient sur le point de se terminer ou il aurait dû planifier les mesures à prendre quand il a constaté qu'il existerait deux capacités parallèles. Les mesures en question auraient dû être prises en 1996-1997, avant l'achèvement du SCTLP. Étant donné qu'il n'était pas prêt à prendre une décision visant l'annulation du programme, le Ministère a attendu que le système soit livré avant d'examiner les mesures correctives possibles.

8.57 **Responsabilité partagée.** En vertu du cadre de répartition des responsabilités et de la reddition de comptes, il y a eu répartition entre les divers gestionnaires intéressés de l'obligation de définir les besoins et d'y répondre et l'on s'est trouvé à isoler la gestion du projet de sa base-clients et des experts techniques. Par conséquent, le Groupe de gestion de l'information a mis au point son propre système de façon isolée pour répondre à des besoins urgents et n'a pas élaboré le plan de transition nécessaire à l'intégration des deux systèmes. De plus, l'Armée de terre s'est trouvée dans une position intenable sur le plan du financement lorsque le Groupe susmentionné a décidé de ne pas mettre en service le système.

8.58 **Absence de mécanismes indépendants d'examen et de surveillance au niveau de la direction.** Si un examen indépendant avait été effectué au niveau ministériel, il aurait peut-être été question plus tôt de la possibilité d'annuler le projet ou de demander à la haute direction de prendre une décision à ce sujet. Bien que l'option de l'annulation ou de l'abandon du projet ait fait l'objet de discussions et ait été rejetée par le Comité supérieur de révision dès 1995, il semble que la possibilité de ne pas mettre en service le SCTLP n'a pas été soulevée auprès du Conseil de gestion du programme avant février 1999.

8.59 **Facteurs externes.** Les décisions ont été influencées par deux autres facteurs déterminants sur lesquels le Ministère n'exerçait aucun contrôle. Il s'agit, dans un premier cas, de l'évolution du contexte stratégique, qui a entraîné le déploiement de troupes à l'étranger dans le cadre d'opérations de maintien de la paix plutôt que d'opérations de combat. Dans le cas des opérations de maintien de la paix, les besoins en matière de systèmes

militaires mobiles et blindés étaient moindres. L'autre facteur a trait aux compressions spectaculaires dont ont fait l'objet les budgets et les effectifs au milieu des années 1990. En raison de ces compressions, le Groupe de gestion de l'information a jugé bon de ne pas mettre en service les passerelles du système parce qu'il fallait 50 personnes pour assurer leur fonctionnement. Il a aussi décidé de ne pas dépenser les 15 millions de dollars nécessaires pour permettre aux TTCLP de satisfaire aux normes techniques en vigueur en 1999 et décidé de faire garder en entrepôt les deux éléments.

Leçons retenues par la Défense nationale

8.60 Le Ministère a tiré de cette situation un certain nombre de leçons, notamment en ce qui touche la gestion des projets de haute technologie. Les leçons en question concernent entre autres le processus d'acquisition progressif du gouvernement. Il s'agit d'un processus d'acquisition par étape d'un produit final visant à combler une lacune sur le plan des capacités, processus dont chaque étape offre la possibilité de rectifier les choix qui ont été faits. Le processus a pour but de veiller à ce que la définition de chaque étape soit au point avant que des fonds ne soient investis dans des travaux d'étape. De plus, ce processus réduit le risque que l'aspect technologique ne devienne l'unique préoccupation dans le cadre des projets. Il devrait aussi augmenter la visibilité des projets et la responsabilité des gestionnaires. Le Ministère a récemment adopté une telle approche de gestion dans le cas du projet du Système de commandement des Forces canadiennes, ce qui devrait l'aider à éviter des problèmes semblables à ceux qu'ont suscités les décisions initiales liées à la gestion du projet du SCTLP.

8.61 La Défense nationale a également pris des mesures dans le but de réduire les risques et d'améliorer l'efficience de son processus d'acquisition en général et de ses projets de gestion de l'information en particulier. En février 1999, le Ministère a publié un guide de réforme des acquisitions. Par suite des réformes, l'acquisition de produits commerciaux standard deviendra la norme dans le cadre des projets de gestion de l'information. Dans les situations où il faudra répondre à des besoins militaires uniques, on aura recours à un nouveau concept d'acquisition qui permettra à l'industrie de proposer des solutions visant à combler une lacune sur le plan des capacités. Le Groupe de gestion de l'information a également effectué un certain nombre de changements relatifs aux concepts, à la politique et à l'organisation qui devraient accentuer la visibilité et le contrôle exercé par les gestionnaires dans le cas des projets d'information et garantir une coordination entre les utilisateurs à l'échelle du Ministère. Grâce à ces changements, on devrait éviter les problèmes liés au rajustement des besoins et à la reddition de comptes.

8.62 Le Ministère se penche aussi sur la question de la planification de la transition. Le Ministère élabore actuellement une proposition visant à mettre au point un système hybride qui combine les meilleurs aspects des deux systèmes déjà acquis. En 2001, il a achevé des études techniques, des essais et des évaluations, ainsi que des études sur la faisabilité technique et sur les coûts de la mise en oeuvre et des activités de fonctionnement et d'entretien.

Le Groupe de gestion de l'information met la dernière main à l'analyse des options, analyse qui tiendra compte des coûts occasionnés par l'intégration du système hybride à sa structure stratégique. Même si la mesure en question est prise quatre ou cinq années trop tard, elle pourrait permettre d'employer la majorité des TTCLP.

8.63 Ce projet soulève des questions au sujet de la structure des comités supérieurs de révision et de leur efficacité. Les comités supérieurs de révision sont censés surveiller d'importants projets de manière indépendante, mais ils sont présidés par des cadres supérieurs ayant des responsabilités de gestion à l'égard précisément de ces projets que leur comité a pour mission de surveiller. Il se peut donc que les membres des comités hésitent à identifier officiellement les problèmes. Le Vice-chef d'état-major de la Défense a déjà indiqué que les comités supérieurs de révision devaient procéder à un examen rigoureux des projets. Il a également affirmé que ces comités doivent se pencher sur toutes les questions relatives aux projets et entreprendre un examen complet et ouvert des projets ministériels.

8.64 Le Ministère a amélioré l'examen ministériel. À la fin des années 1990, le Directeur général, Planification stratégique et le Chef, Service d'examen avaient comblé le vide laissé à la suite de la dissolution du service des programmes en 1992. Par exemple, en 1999, lors d'une réunion d'un comité supérieur de révision, le directeur général, que tracassait la décision du Groupe de gestion de l'information de ne pas mettre en service le SCTLP, a demandé que cette décision fasse l'objet d'une vérification. Il s'agissait de la première fois que ce mécanisme d'examen était employé. Le Ministère doit faire en sorte que des analystes et des vérificateurs de rang supérieur continuent de collaborer avec les comités supérieurs de révision. Qui plus est, le Ministère doit examiner la composition des comités supérieurs de révision pour veiller à ce que les membres de ces derniers ne soient pas liés de près à la gestion des projets que supervisent les comités.

Conclusion

8.65 À la fin des années 1990, la Défense nationale a fait l'acquisition du SCTLP, un système de communications par satellite pour une somme de 174 millions de dollars. Bien qu'un élément du système soit en service, c'est-à-dire les terminaux de communications mobiles qui avaient coûté au total 10 millions de dollars, le reste du système n'a jamais été déployé et est actuellement entreposé. La Défense nationale a par la suite décidé d'envisager la possibilité de concevoir un système hybride qui combinerait essentiellement le SCTLP et le système commercial que le Ministère a acheté et emploie actuellement. Un tel système permettrait de répondre aux besoins accrus en matière de communications, compte tenu des nouveaux déploiements opérationnels et de la hausse de la demande. On s'attend à ce qu'une décision concernant le système hybride soit prise en 2002.

8.66 La Défense nationale a dépensé 164 millions de dollars pour faire l'acquisition d'éléments d'un système militaire de communications par satellite, mais elle n'a reçu aucune valeur en contrepartie des sommes investies. Les changements apportés au processus d'acquisition ainsi qu'à l'organisation et à la gestion des services d'information devraient permettre

de s'attaquer aux causes systémiques qui ont généré une telle situation. Le Ministère se doit maintenant de poursuivre la mise en œuvre des recommandations formulées par le Vice-chef d'état-major de la Défense visant à doter les comités supérieurs de révision d'une véritable indépendance et à améliorer leur fonctionnement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Peter Kasurak

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Agence des douanes et du revenu du Canada

Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxes

En résumé

L'Agence des douanes et du revenu du Canada n'a pas, à l'expiration du permis (agrément) d'exploitation d'une boutique hors taxes, octroyé un renouvellement de permis en diffusant un appel d'offres public, malgré qu'elle se soit engagée à le faire à la suite de notre rapport de 1997. En 2000, l'Agence nous a avisés qu'à la fin d'une période de prolongation d'un an, le permis ferait l'objet d'un appel d'offres, à moins que les résultats de l'examen du *Règlement* ne prescrivent une démarche autre, ou que le ministre décide alors, pour une raison quelconque, que l'appel d'offres n'est pas approprié. L'Agence a maintenant déterminé que l'appel d'offres n'était pas dans l'intérêt du public et qu'il n'était plus considéré approprié, le bénéficiaire du permis ayant le droit de le renouveler parce qu'il a satisfait aux exigences du *Règlement*.

L'octroi initial par l'Agence des douanes et du revenu du Canada de la plupart des permis d'exploitation de boutique hors taxes est conforme à ses normes et pratiques. Toutefois, lorsque ces permis sont renouvelés, l'Agence ne s'assure pas toujours que les boutiques continuent de satisfaire aux exigences du programme, ni que les marchandises exemptes de droits de douane continuent de faire l'objet d'un contrôle. De plus, n'ayant pas procédé à un examen ou à une évaluation méthodique du programme, l'Agence ne sait pas dans quelle mesure celui-ci atteint ses objectifs.

Contexte

8.67 L'Agence des douanes et du revenu du Canada est chargée d'octroyer et de renouveler les permis pour l'exploitation des boutiques hors taxes et de contrôler l'exploitation de ces boutiques. À l'heure actuelle, des boutiques hors taxes sont exploitées à 35 postes frontaliers terrestres et dans 19 aéroports. Les revenus bruts des boutiques sont d'environ 370 millions de dollars par année.

8.68 Le programme des boutiques hors taxes est administré aux termes de la *Loi sur les douanes* et du *Règlement sur les boutiques hors taxes*. De plus, l'Agence a établi des politiques et des procédures pour l'exercice de cette responsabilité.

8.69 En décembre 1997, nous avions signalé que, dans l'octroi de permis d'exploitation d'une boutique hors taxes à un certain emplacement en 1995 et 1997, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Revenu Canada à l'époque) avait dérogé à ses propres normes et pratiques.

8.70 L'Agence a soutenu que les demandeurs des permis en question ont satisfait à toutes les exigences de la loi et de son règlement pour l'exploitation de boutiques hors taxes à des postes frontaliers terrestres. Elle a affirmé que la décision d'octroyer les permis sans lancer d'appel d'offres était pleinement conforme à la loi, mais elle a entrepris de procéder à un examen complet du

Règlement sur les boutiques hors taxes. De plus, l'Agence a indiqué que, après l'expiration du permis alors en vigueur, elle octroierait tous les futurs permis d'exploitation à ce site en diffusant un appel d'offres public, sans égard à toute position préalable des propriétaires du terrain.

8.71 En 2000, nous avions fait le suivi des recommandations formulées dans notre rapport de décembre 1997. L'Agence nous a alors indiqué que « à l'expiration de cette prolongation d'un an, elle (...) procéder[ait] par appel d'offres pour l'octroi de l'agrément, à moins que l'examen du *Règlement* ne dicte une démarche contraire ou que le Ministre déclare à ce moment, pour d'autres raisons, qu'un appel d'offres est inapproprié. »

8.72 Par suite de nos observations en 1997, nous avons examiné le programme des boutiques hors taxes pour déterminer les pratiques de l'Agence dans l'octroi des permis, ses contrôles permanents du programme et la façon dont elle administre celui-ci. Nous avons examiné les dossiers concernant 36 des 54 boutiques hors taxes. De plus, nous avons fait le suivi des mesures prises par l'Agence à la suite de notre vérification de 1997.

Questions

Les permis octroyés pour l'exploitation des boutiques hors taxes à des postes frontaliers terrestres étaient conformes au *Règlement* et aux politiques qui en découlent; cependant, pour les aéroports, il faut l'assurance que seront respectées les exigences financières du *Règlement*.

8.73 Pour exploiter un établissement agréé à un poste frontalier terrestre, le demandeur doit être citoyen canadien ou résidant permanent du Canada, en vertu du *Règlement sur les boutiques hors taxes*. Une société doit être constituée au Canada et toutes ses actions doivent appartenir réellement à des citoyens canadiens ou à des résidants permanents du Canada. Les politiques et les procédures de l'Agence exigent que l'invitation à présenter des demandes d'établissement de boutiques hors taxes à des postes frontaliers terrestres soit diffusée dans tout le pays. Les demandeurs sont choisis en fonction d'une évaluation et du classement de chacune des propositions. Celles-ci doivent fournir de l'information détaillée sur sept aspects mentionnés dans le *Règlement* et les politiques. Nous avons constaté que tous les permis d'exploitation de boutique hors taxes à des postes frontaliers terrestres, à l'exception des permis examinés dans notre rapport de 1997, satisfaisaient à ces exigences et qu'ils ont été octroyés conformément aux normes et pratiques de l'Agence.

8.74 Les exploitants de boutiques hors taxes aux aéroports sont sélectionnés par les administrations aéroportuaires locales ou par Transports Canada, lorsque le gouvernement fédéral exploite les aéroports. L'Agence des douanes et du revenu est chargée d'octroyer les permis d'exploitation des boutiques. Le *Règlement sur les boutiques hors taxes* exige que les demandeurs aient des « ressources financières suffisantes. » Cette exigence s'applique aux boutiques exploitées tant aux postes frontaliers terrestres que dans les aéroports. L'Agence nous a informés que, pour les boutiques situées dans les aéroports, elle accepte un bail comme preuve de la capacité d'un demandeur de satisfaire aux exigences financières selon une partie du *Règlement*. De plus, elle a affirmé que, selon l'autre partie, l'exigence de ressources financières

suffisantes est minimale pour les aéroports et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen distinct des ressources financières. Nous croyons que l'Agence doit obtenir de chacun des exploitants d'aéroports l'assurance que son examen des ressources financières des demandeurs est suffisant pour satisfaire aux exigences du *Règlement*.

L'Agence ne s'assure pas toujours que les demandeurs satisfont à toutes les exigences du programme au moment de renouveler leurs permis

8.75 Selon les politiques et les procédures de l'Agence, il faut faire une évaluation de rendement lorsque le bénéficiaire d'un permis demande un renouvellement. L'évaluation de rendement permet de déterminer si l'exploitant de la boutique a respecté ses engagements et s'il a satisfait aux exigences du programme. Toutefois, au fil du temps, l'Agence a réduit la quantité de renseignements demandés aux exploitants de boutiques aux postes frontaliers terrestres et elle n'effectue plus d'évaluations de rendement avant de renouveler un permis. De plus, en ce qui concerne les boutiques des aéroports, l'Agence n'effectue pas les évaluations de rendement requises, et elle ne demande pas aux exploitants d'aéroport de les effectuer.

8.76 Lorsqu'un permis doit être renouvelé, une note recommandant le renouvellement est envoyée au Ministre. Même si l'on s'assure que le demandeur satisfait aux exigences du *Règlement*, des vérifications doivent être effectuées tous les ans selon les politiques et les procédures de l'Agence sur le renouvellement d'un permis. En ce qui concerne trois renouvellements que nous avons examinés, le Ministre avait été informé que les vérifications appuyaient la décision de renouveler les permis. En fait, aucune vérification n'avait été effectuée au cours des deux années précédant les renouvellements ou auparavant.

On n'effectue pas des vérifications des boutiques hors taxes tous les ans

8.77 L'Agence a établi des politiques et des procédures de communication de l'information et de contrôle pour garantir que les produits vendus dans les boutiques hors taxes sont exportés, qu'ils ne sont pas soustraits aux taxes gouvernementales et qu'ils ne nuisent pas au marché intérieur. Les politiques exigent que l'Agence effectue une vérification de chaque boutique au moins une fois par année.

8.78 Nous avons remarqué que l'Agence n'a pas effectué la vérification annuelle des boutiques situées à 10 des 28 postes frontaliers que nous avons examinés. Nous n'avons pas trouvé de plan de vérification ni d'évaluation des risques appuyant la décision de l'Agence de s'écarter de ses politiques et procédures établies. Il n'existe pas non plus de contrôle central pour veiller à ce que des vérifications soient effectuées et à ce que les résultats en soient communiqués.

L'Agence n'a pas déterminé la mesure dans laquelle les objectifs du programme sont atteints

8.79 En vertu de l'article 26 de la *Loi sur les douanes*, « l'exploitant d'une boutique hors taxes tient compte, dans le prix des marchandises qu'il offre en

vente, de la mesure dans laquelle elles n'ont pas été assujetties aux droits et taxes ». Voici, pour les boutiques situées aux postes frontaliers terrestres, les objectifs du programme :

- s'assurer que l'exploitation des boutiques hors taxes satisfait aux exigences douanières et qu'elle est conforme, en règle générale, aux pratiques commerciales saines;
- fournir des avantages économiques au Canada en favorisant la vente de marchandises canadiennes;
- offrir un service populaire auprès des voyageurs, leur permettant de faire des économies importantes;
- encourager les petites entreprises à devenir propriétaires de ces boutiques;
- assurer une présence fédérale et créer une image positive de la réalité canadienne.

En ce qui concerne les boutiques hors taxes situées dans les aéroports, les objectifs ne sont pas les mêmes.

8.80 Bien que l'Agence ait certains renseignements sur les objectifs du programme, elle n'a pas effectué d'examen officiel de ce dernier afin de déterminer la mesure dans laquelle l'exigence de la *Loi sur les douanes* et les objectifs relatifs aux boutiques situées aux postes frontaliers terrestres sont respectés.

L'examen du *Règlement* n'a pas clarifié les questions abordées dans notre vérification de 1997

8.81 Comme il a été dit plus haut, nous avons assuré le suivi des engagements qu'avait pris l'Agence en 1997. Cette année là, l'Agence affirmait que « compte tenu des questions soulevées par le vérificateur général en ce qui a trait aux interprétations contradictoires du *Règlement* et à l'esprit de la loi, le Ministère a décidé d'entreprendre un examen complet du *Règlement* concernant les boutiques hors taxes. »

8.82 L'Agence a terminé son examen du *Règlement sur les boutiques hors taxes* en mai 2001. Toutefois, elle n'a pas clarifié les questions qui nous préoccupaient lors de notre vérification de 1997. Elle n'a pas précisé ce qui constitue la propriété effective d'un permis d'exploitation d'une boutique hors taxes ni clarifié l'exigence d'un appel d'offres et d'une méthode claire et uniforme d'évaluation des demandes de nouveaux permis. Bien que l'examen ait entraîné quelques changements au programme, l'Agence n'a pas saisi l'occasion de l'utiliser pour apporter des éclaircissements aux questions soulevées dans notre rapport de 1997, éclaircissements qui sont importants pour l'administration uniforme, transparente et efficace du programme.

L'Agence n'a pas lancé d'appel d'offres public pour le renouvellement du permis dont il était question dans notre rapport de 1997

8.83 Dans notre rapport de 1997, nous signalions qu'il n'y avait pas eu d'appels d'offres à l'échelle nationale pour l'octroi de permis d'exploitation de boutique hors taxes à un certain emplacement en 1995 et 1997. Un processus

ouvert et concurrentiel rend plus transparent ce qui, en fait, constitue l'octroi d'un permis d'exploiter un monopole à un site particulier. En réponse à notre vérification de 1997, l'Agence a pris bonne note de nos préoccupations au sujet de la transparence et de la crédibilité du processus d'octroi des permis d'exploitation des boutique hors taxes. Elle a affirmé que, à l'expiration des permis alors en vigueur, elle avait l'intention d'octroyer tous les futurs permis d'exploitation de boutique hors taxes à ce site en diffusant un appel d'offres public, sans égard à toute position préalable des propriétaires du terrain.

8.84 En 2000, nous avions assuré le suivi des progrès de l'Agence et présenté nos constatations dans notre rapport de décembre 2000 au Parlement. Dans ce rapport, nous signalions que l'Agence avait adopté la pratique consistant à renouveler pour une période maximale d'un an les permis d'exploitation de boutique hors taxes expirant avant la fin de l'examen du *Règlement sur les boutiques hors taxes*. Par conséquent, le permis d'exploitation de la boutique hors taxes au poste frontalier terrestre dont il est fait mention dans notre rapport de 1997 devait être renouvelé pour un an, conformément à la pratique adoptée. À l'expiration de cette prolongation d'un an, l'octroi du permis devait faire l'objet d'un appel d'offres, à moins que l'examen du *Règlement* ne prescrivît une démarche autre ou que le Ministre n'ait alors décidé que, pour d'autres raisons, un appel d'offres était inapproprié. La prolongation d'un an a expiré en juillet 2001.

8.85 En juin 2001, l'Agence a renouvelé ce permis en faveur du même bénéficiaire pour une période de cinq ans, sans appel d'offres public. Au moment du renouvellement, en juin 2001, le ministre du Revenu national a avisé la vérificatrice générale : « Tant que le bénéficiaire de l'agrément continue de satisfaire à toutes les exigences du *Règlement*, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un appel d'offres pour ce site. » Le Ministre a également ajouté qu'il n'était pas dans l'intérêt du public de procéder à un appel d'offres, cette procédure étant longue et coûteuse. Enfin, l'Agence estime maintenant que l'appel d'offres ne convenait pas pour ce permis, le bénéficiaire ayant le droit de le renouveler parce qu'il satisfaisait aux exigences du *Règlement*.

Conclusion

8.86 À l'exception des deux permis octroyés à un endroit précis que nous avions examinés dans notre rapport de 1997, l'Agence a octroyé les permis d'exploitation de boutique hors taxes aux postes frontaliers terrestres conformément au *Règlement sur les boutiques hors taxes* et à ses propres politiques et procédures.

8.87 Quant aux permis d'exploitation des boutiques hors taxes situées dans les aéroports, l'Agence n'a pas conclu d'entente ni convenu d'un processus de contrôle avec les exploitants d'aéroport pour confirmer que l'examen financier aux fins de l'octroi du bail sert aussi à s'assurer que les exploitants ont les ressources financières suffisantes, comme l'exige le *Règlement*. L'Agence a cessé d'effectuer des évaluations de rendement avant de renouveler les permis, et elle ne vérifie pas systématiquement le contrôle des marchandises exemptes de droits de douane dans les boutiques. De plus, depuis le début du programme, il y a environ 15 ans, l'Agence n'a pas

déterminé la mesure dans laquelle l'exigence de l'article 26 de la *Loi sur les douanes* et les objectifs du programme sont respectés. Enfin, l'Agence n'a pas clarifié le *Règlement* ni les politiques qui en découlent, concernant les questions qui ont été soulevées dans notre vérification de 1997 et qui sont importantes pour l'atteinte des objectifs énoncés du programme.

8.88 L'Agence n'a pas respecté son engagement, pris en 1997, voulant qu'à l'expiration du permis en vigueur pour le site en question elle lancerait un appel d'offres public pour octroyer tous les futurs permis d'exploitation d'une boutique hors taxes située à cet emplacement. Les raisons qu'a données l'Agence pour ne pas l'avoir fait étaient que le bénéficiaire du permis, ayant satisfait aux exigences du *Règlement*, avait le droit de demander un renouvellement et qu'il n'était pas dans l'intérêt du public de procéder à un appel d'offres pour ce site.

Réponse de l'Agence. Selon l'Agence des douanes et du revenu du Canada, étant donné que l'exploitant en question était admissible au renouvellement de son permis (agrément) de boutique hors taxes et qu'il n'était pas dans l'intérêt public de procéder à un appel d'offres, le ministre du Revenu national a agi dans la limite de ses droits en renouvelant l'agrément comme il l'a fait. Ce renouvellement démontrait un jugement opportun, compte tenu des circonstances particulières du cas, et n'a d'aucune manière nui à l'intégrité du Programme des boutiques hors taxes. De plus, il devrait être clair que la mise à jour de l'ADRC dans le rapport de décembre 2000 du vérificateur général soulignait que l'appel d'offres pour le permis était assujetti aux résultats de l'examen réglementaire ou à une décision du ministre selon laquelle l'appel d'offres n'était pas approprié pour d'autres raisons.

Le ministre a par la suite informé le Bureau du vérificateur général, dans une lettre datée du 8 juin 2001, qu'étant donné que le seul terrain propice pour la boutique ne serait pas disponible aux autres soumissionnaires potentiels, le choix de l'exploitant actuel était essentiellement prédéterminé; il ne serait donc pas dans l'intérêt public d'entamer un processus long et onéreux d'appel d'offres. Lors de la réception et de la vérification de la demande de renouvellement par rapport aux exigences réglementaires du Programme des boutiques hors taxes, le ministre a décidé de ne pas procéder par voie concurrentielle comme il avait été prévu en 1997 et a exercé son option de renouveler le permis pour une durée de cinq ans.

L'Agence est d'avis qu'elle reçoit des assurances suffisantes quant à la capacité des exploitants d'aéroport de s'acquitter des obligations financières prévues par règlement. L'*alinéa* 3(6)c) du *Règlement sur les boutiques hors taxes* stipule que le ministre n'octroiera un agrément à un demandeur que si « le demandeur dispose de ressources financières suffisantes pour louer ou acheter le local où l'exploitation de la boutique hors taxes est prévue ». L'Agence accepte une copie du bail lui-même, à titre de preuve que cette condition a été respectée par le demandeur.

L'alinéa 3(6)*d*) stipule que le ministre n'octroiera un agrément que si « le demandeur dispose de ressources financières suffisantes pour fournir les installations, le matériel et le personnel exigés en vertu du présent

règlement ». Le *Règlement* précise qu'un exploitant fournira des toilettes ainsi que des téléphones publics accessibles aux personnes handicapées. Dans le cas des boutiques exploitées dans les aéroports, ces installations sont fournies par l'aéroport lui-même. Le *Règlement* ne précise pas d'exigences en matière de personnel et de matériel. Donc, les exigences de l'alinéa 3(6)*d*) ne s'appliquent pas de manière concrète aux demandeurs dans les aéroports.

Étant donné que les exigences financières sont minimes dans les aéroports et que les exploitants doivent souscrire une garantie à l'Agence avant l'octroi du permis, celle-ci est d'avis qu'un examen plus poussé des ressources financières n'est pas nécessaire.

L'Agence reconnaît que, depuis les débuts du Programme des boutiques hors taxes, elle a réduit les renseignements exigés des boutiques aux postes frontaliers et adopté une méthode moins formelle d'évaluation du rendement avant le renouvellement du permis. L'Agence est d'avis que les renseignements qu'elle obtient présentement satisfont aux exigences réglementaires et sont suffisants pour déterminer si le rendement d'un exploitant a été acceptable. Nous avons entrepris la mise à jour de nos politiques, procédures et lettres types internes afin qu'elles reflètent mieux les méthodes que nous utilisons pour évaluer l'admissibilité au renouvellement.

L'Agence ne fait pas de vérification annuelle de chaque boutique. Les politiques de l'Agence seront examinées pour veiller à ce que la portée de son programme de vérification soit appropriée et à ce que la vérification de l'observation soit effectuée selon un modèle efficace de gestion des risques. Notre politique et nos procédures seront modifiées en fonction des résultats de cet examen.

Dans le cadre de sa révision du *Règlement sur les boutiques hors taxes*, l'Agence a mené un processus de consultation approfondie avec les principaux intervenants des secteurs privé et public, y compris des séances d'information visant à relever et à traiter les principales questions. Les renseignements recueillis ont été analysés et des modèles de programmes ont été élaborés afin de déterminer comment le programme pourrait être amélioré pour mieux atteindre les objectifs fixés. À la suite de l'examen réglementaire, un certain nombre d'améliorations ont été instaurées afin d'assurer le meilleur avenir possible à ce programme. L'Agence croit que, grâce à l'examen réglementaire, le programme a été étudié en profondeur et que les possibilités d'amélioration du programme et de son administration ont été relevées et qu'elles sont mises en pratique. L'Agence n'a donc pas l'intention d'analyser plus à fond ce programme pour le moment.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Ronnie Campbell

Directeur : Abid Raza

Pour de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Secrétariat du Conseil du Trésor

Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement

En resume

Conformément aux lois du Canada, toutes les sorties de fonds publics doivent être autorisées par le Parlement au moyen de lois de crédits annuelles et d'autres lois. Cependant, depuis des décennies, avec l'approbation explicite du Conseil du Trésor, les ministères font des paiements de subventions avant d'avoir obtenu l'autorisation du Parlement. L'approbation du Conseil du Trésor s'appuie sur l'autorisation que le Parlement donne chaque année pour des fonds visant à suppléer aux crédits des ministères et à pourvoir à « diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues ». L'autorisation du Parlement découle du crédit 5, le crédit pour éventualités du gouvernement, dont l'administration relève du Secrétariat du Conseil du Trésor.

À diverses reprises au cours des 30 dernières années, le Bureau et plusieurs comités parlementaires ont mis en question le recours au crédit 5 pour les subventions. Le Secrétariat a lui-même reconnu que l'utilisation de ce crédit pour les paiements de subventions était une zone grise, mais il a peu fait pour régler la question. Les lignes directrices qu'il a préparées, à l'intention de son personnel, sur l'examen des demandes de recours au crédit par les ministères ne font aucune allusion aux subventions, ni ne définissent les « diverses menues dépenses imprévues ».

Pour le seul exercice financier de 2001-2002, les ministères se sont prévalus de l'autorisation provisoire consentie par le crédit pour éventualités du gouvernement afin de verser, par exemple, des subventions de 95 millions de dollars à l'industrie du transport aérien et de 50 millions de dollars pour l'appui technologique au développement durable. Selon nous, il ne s'agissait pas de diverses menues dépenses imprévues. Qui plus est, au moment où les ministères ont effectué les paiements, le Parlement ne les avait pas autorisés à le faire — point de vue qui, selon nous, est étayé par les décisions de la présidence de la Chambre sur cette question.

Contexte

8.89 La constitution canadienne crée le Fonds du revenu consolidé (Trésor) et prévoit que le Parlement affecte le solde du fonds pour autoriser le gouvernement à dépenser. Pour ce faire, il s'y prend de deux façons : il invoque des lois conférant une autorisation de dépenser qui demeure d'année en année; il adopte des lois de crédits annuelles conférant une autorisation de dépenser qui échoit à la fin de chaque exercice. Les annexes aux lois de crédits présentent de façon détaillée les « crédits » qui prescrivent les montants maximaux que les ministères peuvent dépenser et les fins auxquelles ils peuvent le faire.

8.90 Le Parlement n'a approuvé que deux exceptions à ce principe fondamental. Selon une exception, sont autorisés les paiements que le gouvernement considère comme urgents pour le bien public. Lorsque le

Parlement ne siège pas et qu'il n'existe aucun autre crédit pouvant autoriser un paiement de la sorte, la *Loi sur la gestion des finances publiques* permet au gouvernement de préparer un mandat spécial qu'il soumet à la signature du gouverneur général, pour autoriser le paiement.

8.91 L'autre option qui s'offre au gouvernement est le crédit 5 du Conseil du Trésor, Éventualités du gouvernement, libellé comme suit :

> Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour suppléer à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues, y compris les primes attribuées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*; autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées d'autres crédits et versées au présent crédit.

Selon le libellé du crédit, il est impossible d'accorder l'autorisation de dépenser pour tous les types de dépenses, et le gouvernement doit disposer d'une certaine marge de manœuvre pour couvrir les dépenses imprévues.

8.92 Ce crédit est une source de fonds provisoire servant à ajouter des sommes aux crédits d'un ministère. Il permet également au ministère de payer diverses menues dépenses imprévues pour lesquelles il n'existe aucune autre autorisation de dépenser. Un montant est transféré du crédit 5 au crédit approprié du ministère pour couvrir l'insuffisance imprévue de ce crédit. Plus tard au cours de l'exercice, le Parlement approuve le Budget supplémentaire des dépenses, dans lequel est inscrit ce montant que le ministère a reçu du crédit 5, présenté comme une somme que le ministère vise à obtenir. L'approbation du Budget supplémentaire des dépenses par le Parlement autorise le ministère à dépenser ce montant. Étant donné que le ministère a déjà dépensé le montant au moyen de fonds provenant du crédit 5 du Conseil du Trésor, le montant est transféré au crédit 5.

Questions

8.93 Pour éclaircir les questions qui nous préoccupent, nous décrivons l'évolution du crédit pour éventualités du gouvernement et présentons l'interprétation de cette autorisation de dépenser par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous présentons également des commentaires faits par notre bureau dans le passé au sujet de l'utilisation de ce crédit (voir à la page 30, « Historique du recours au crédit 5 pour les subventions »).

Manque de clarté concernant l'autorisation que confère le crédit 5 d'effectuer des paiements de subventions que le Parlement n'a pas encore autorisés

8.94 Trois subventions, qui font l'objet de la pièce 8.4, soulèvent certaines questions qui touchent l'essence même du principe selon lequel toutes les dépenses doivent être autorisées par le Parlement. Elles mettent en lumière nos préoccupations au sujet de l'interprétation, par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), de l'autorisation conférée par le crédit 5.

Pièce 8.4 Subventions payées en vertu des pouvoirs de dépenser du crédit 5

Nous avons passé en revue trois subventions afin de déterminer précisément si le Secrétariat du Conseil du Trésor avait suivi ses huit lignes directrices.

Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Dans les *Comptes publics du Canada 2001*, la vérificatrice générale a fait des observations sur l'utilisation du crédit 5 pour transférer 50 millions de dollars à une société sans but lucratif afin de financer des projets liés à l'appui technologique au développement durable au Canada. Étant donné que le gouvernement a adopté comme pratique d'accorder une autorisation de dépenser rétroactive dans la loi de crédits qui accompagne le Budget supplémentaire des dépenses présenté ultérieurement, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait difficile de contester le paiement de 50 millions de dollars en invoquant l'absence d'autorisation. Toutefois, nous avons laissé entendre qu'étant donné la nature et l'importance de la subvention, il serait bon de revoir la pratique consistant à octroyer des subventions importantes en vertu des pouvoirs temporaires de dépenser du crédit 5. Nous avons précisé que si le Parlement n'approuvait pas le prochain Budget supplémentaire des dépenses et, partant, n'autorisait pas rétroactivement le paiement des 50 millions de dollars à la Fondation, les subventions auraient été versées sans autorisation. En pareil cas, nous étions d'avis que les subventions ne pouvaient être imputées sur le crédit 10 d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada, car lorsque les ministères ont effectué les paiements, les subventions ne correspondaient à aucune catégorie de subventions décrites dans ces crédits.

Par la suite, le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002* a été déposé au Parlement. Les deux ministères y ont inscrit chacun une subvention de 50 millions de dollars à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. De plus, il était précisé que 25 millions de dollars avaient été fournis à chaque ministère en vue de financer temporairement une partie de la subvention au moyen du crédit 5.

Le tableau montre l'ampleur et la portée du recours au crédit 5 pour les subventions. Il indique les montants annuels totaux des subventions de plus de 10 millions de dollars pour lesquels un financement provisoire a été imputé au crédit 5 du Conseil du Trésor au cours des dix dernières années.

1992-1993	206	450
1993-1994	178	450
1994-1995	245	450
1995-1996	182	450
1996-1997	200	450
1997-1998	45	450
1998-1999	43	450
1999-2000	96	550
2000-2001*	266	550
2001-2002**	202	750

*Durant cet exercice financier, une élection a été déclenchée, ce qui a empêché les ministères d'obtenir l'autorisation de dépenser au cours du processus normal des budgets supplémentaires des dépenses.

**Compte non tenu du Budget supplémentaire des dépenses (B), que le Parlement n'avait pas encore approuvé au moment où s'achevait la présente vérification.

Le 1er novembre 2001, un député a soulevé un rappel au Règlement au sujet du Budget supplémentaire des dépenses. Dans la décision qu'il a rendue sur le rappel au Règlement, le président a fait remarquer que les postes du Budget supplémentaire des dépenses se rapportaient à un fonds d'appui technologique au développement durable et que les deux ministères avaient déjà versé 50 millions de dollars au fonds en vertu des pouvoirs temporaires du crédit 5.

Le président a ensuite demandé quel était le lien entre les 100 millions de dollars demandés dans le Budget supplémentaire des dépenses pour le fonds et les 50 millions de dollars déjà versés à la société sans but lucratif en avril 2001. Le président a ensuite pris note d'un autre problème : la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable avait été constituée aux termes d'une loi différente. Voici ses propos : « En termes plus simples, disons que les 100 millions de dollars demandés à l'heure actuelle ne peuvent servir à la fois à financer la fondation et à rembourser les 50 millions de dollars versés antérieurement à la société à partir du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. »

Pièce 8.4 Subventions payées en vertu des pouvoirs de dépenser du crédit 5

Nous avons passé en revue trois subventions afin de déterminer précisément si le Secrétariat du Conseil du Trésor avait suivi ses huit lignes directrices.

Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Dans les *Comptes publics du Canada 2001*, la vérificatrice générale a fait des observations sur l'utilisation du crédit 5 pour transférer 50 millions de dollars à une société sans but lucratif afin de financer des projets liés à l'appui technologique au développement durable au Canada. Étant donné que le gouvernement a adopté comme pratique d'accorder une autorisation de dépenser rétroactive dans la loi de crédits qui accompagne le Budget supplémentaire des dépenses présenté ultérieurement, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait difficile de contester le paiement de 50 millions de dollars en invoquant l'absence d'autorisation. Toutefois, nous avons laissé entendre qu'étant donné la nature et l'importance de la subvention, il serait bon de revoir la pratique consistant à octroyer des subventions importantes en vertu des pouvoirs temporaires de dépenser du crédit 5. Nous avons précisé que si le Parlement n'approuvait pas le prochain Budget supplémentaire des dépenses et, partant, n'autorisait pas rétroactivement le paiement des 50 millions de dollars à la Fondation, les subventions auraient été versées sans autorisation. En pareil cas, nous étions d'avis que les subventions ne pouvaient être imputées sur le crédit 10 d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada, car lorsque les ministères ont effectué les paiements, les subventions ne correspondaient à aucune catégorie de subventions décrites dans ces crédits.

Par la suite, le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002* a été déposé au Parlement. Les deux ministères y ont inscrit chacun une subvention de 50 millions de dollars à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. De plus, il était précisé que 25 millions de dollars avaient été fournis à chaque ministère en vue de financer temporairement une partie de la subvention au moyen du crédit 5.

Le 1er novembre 2001, un député a soulevé un rappel au Règlement au sujet du Budget supplémentaire des dépenses. Dans la décision qu'il a rendue sur le rappel au Règlement, le président a fait remarquer que les postes du Budget supplémentaire des dépenses se rapportaient à un fonds d'appui technologique au développement durable et que les deux ministères avaient déjà versé 50 millions de dollars au fonds en vertu des pouvoirs temporaires du crédit 5.

Le président a ensuite demandé quel était le lien entre les 100 millions de dollars demandés dans le Budget supplémentaire des dépenses pour le fonds et les 50 millions de dollars déjà versés à la société sans but lucratif en avril 2001. Le président a ensuite pris note d'un autre problème : la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable avait été constituée aux termes d'une loi différente. Voici ses propos : « En termes plus simples, disons que les 100 millions de dollars demandés à l'heure actuelle ne peuvent servir à la fois à financer la fondation et à rembourser les 50 millions de dollars versés antérieurement à la société à partir du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. »

Le tableau montre l'ampleur et la portée du recours au crédit 5 pour les subventions. Il indique les montants annuels totaux des subventions de plus de 10 millions de dollars pour lesquels un financement provisoire a été imputé au crédit 5 du Conseil du Trésor au cours des dix dernières années.

1992-1993	206	450
1993-1994	178	450
1994-1995	245	450
1995-1996	182	450
1996-1997	200	450
1997-1998	45	450
1998-1999	43	450
1999-2000	96	550
2000-2001*	266	550
2001-2002**	202	750

*Durant cet exercice financier, une élection a été déclenchée, ce qui a empêché les ministères d'obtenir l'autorisation de dépenser au cours du processus normal des budgets supplémentaires des dépenses.

**Compte non tenu du Budget supplémentaire des dépenses (B), que le Parlement n'avait pas encore approuvé au moment où s'achevait la présente vérification.

Pièce 8.4 Subventions payées en vertu des pouvoirs de dépenser du crédit 5 (suite)

Le président en a conclu qu'aucune demande d'autorisation de dépenser n'avait été présentée au Parlement pour les subventions de 50 millions de dollars déjà versées à la société sans but lucratif. Il a indiqué que les notes contenues dans le Budget supplémentaire des dépenses à l'égard du versement de ces sommes, imputées au crédit 5, n'étaient pas suffisantes pour être considérées comme une demande d'autorisation du versement des subventions.

Enfin, le président a exprimé des préoccupations au sujet du manque de clarté et de transparence dans le cas qui nous occupe. Il a souligné que les ministères étaient autorisés en vertu de la *Loi sur l'efficacité énergétique* et de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* à verser les subventions, mais n'avaient jamais présenté de demande d'autorisation au cours du processus d'affectation des crédits pour effectuer ces paiements. Le président décréta que le gouvernement devait donc présenter une demande pertinente au Parlement par le biais du Budget supplémentaire des dépenses, avant la fin de 2001-2002.

Bien que le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2001-2002* ait été déposé au Parlement, en vue d'obtenir une autorisation pour le paiement de 50 millions de dollars effectué en avril 2001 à la société sans but lucratif, au moment de la formulation de cette observation de vérification au début de mars 2002, le paiement n'avait pas encore été autorisé par le Parlement.

Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont respecté les huit lignes directrices lorsqu'ils ont examiné la demande de recours au crédit 5 des ministères pour effectuer les paiements à la société sans but lucratif. Ils nous ont dit que le « sentiment d'urgence » était tel que si l'on avait attendu le prochain Budget supplémentaire des dépenses, cette importante initiative du gouvernement aurait perdu de sa vigueur.

Régime d'indemnisation aux transporteurs aériens. Les subventions de 152 millions de dollars versées aux sociétés aériennes canadiennes et aux exploitants aériens aux services spéciaux ont été financées provisoirement au moyen du crédit 5 pour atténuer les pertes découlant de la fermeture temporaire de l'espace aérien canadien en septembre 2001. Le montant a par la suite été inscrit au *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002*.

Avant que le Parlement ait approuvé ce Budget supplémentaire des dépenses, Transports Canada avait effectué des paiements totalisant 95 millions de dollars; l'autorisation de payer a été donnée rétroactivement aux termes de la *Loi de crédits n° 3 de 2001-2002*. Après l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses, le montant résiduel des subventions a été versé.

Les fonctionnaires nous ont informés que le crédit 5 avait été utilisé en raison de l'urgence créée par les événements du 11 septembre 2001. Ils ont également indiqué que même s'il était autorisé en vertu de la loi à effectuer les paiements à l'automne 2001, Transports Canada n'avait pas les fonds. Le personnel du Secrétariat a respecté les huit lignes directrices lorsqu'il a examiné la demande de recours au crédit 5 présentée par Transports Canada. Les fonctionnaires du Secrétariat nous ont dit qu'on ne pouvait envisager d'attendre le dépôt du Budget supplémentaire des dépenses, car plusieurs sociétés aériennes auraient pu faire faillite si les paiements avaient été retardés.

Réserve de la biosphère de Clayoquot Sound. Dans le budget de février 1999, le gouvernement a annoncé qu'il mettait de côté jusqu'à 12 millions de dollars pour financer l'établissement d'une réserve de la biosphère de l'UNESCO à Clayoquot Sound. Les fonds ont été transférés du crédit 5 du Conseil du Trésor au crédit 10 d'Environnement Canada et versés à la Réserve de la biosphère de Clayoquot Sound le 5 mai 2000. Le 30 mars 2001, l'autorisation de dépenser les 12 millions de dollars a été accordée rétroactivement aux termes de la *Loi de crédits n° 3 de 2000-2001*, qui approuvait le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2000-2001*. Le Budget supplémentaire des dépenses mentionnait clairement que la subvention à la Réserve de la biosphère de Clayoquot Sound versée en vertu du crédit 10 d'Environnement Canada, avait été provisoirement financée à l'aide du crédit 5 du Conseil du Trésor.

Les fonctionnaires du Secrétariat ont respecté les huit lignes directrices lorsqu'ils ont examiné la demande de recours au crédit 5 présentée par Environnement Canada. Ils nous ont indiqué que selon eux, l'urgence de la subvention tenait au fait que le gouvernement devait montrer qu'il donnait suite à la décision d'établir et de financer la réserve de la biosphère, décision qu'il avait prise dans le Budget.

Historique du recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour les subventions

Le libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor a évolué. Depuis 1876-1877, le gouvernement établit une provision pour éventualités par le biais des lois de crédits. La formulation actuelle du crédit pour éventualités du gouvernement est issue de la fusion, en 1964-1965, de deux crédits du ministère des Finances. Le Budget principal des dépenses de cette année-là comprenait le crédit 15 du ministère des Finances dont voici le libellé :

> Éventualités — Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour compléter les versements prévus dans d'autres crédits, pour payer diverses dépenses menues ou imprévues, pour les récompenses attribuées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*, y compris l'autorisation de remployer toute somme versée au présent crédit sur d'autres crédits.

Dans le *Budget principal des dépenses 1966-1967*, l'expression « pour compléter d'autres crédits prévus pour la feuille de paye » avait été modifiée et se lisait « pour compléter d'autres crédits », et les menues dépenses imprévues se limitaient aux dépenses « auxquelles il n'est pas autrement pourvu ».

Le crédit apparaît pour la première fois sous la rubrique du Conseil du Trésor, comme crédit 5, dans le *Budget principal des dépenses 1967-1968*. Il donne l'autorisation additionnelle de compléter d'autres crédits pour « autres obligations » et de remployer toutes les sommes réaffectées au crédit, qui avaient été allouées à des obligations autres que la feuille de paye. Bien que la limite actuelle du crédit soit de 750 millions de dollars, l'autorisation de réutiliser des montants réaffectés signifie que le crédit s'accompagne de pouvoirs renouvelables.

Le SCT, dans l'Introduction au Budget principal des dépenses, a informé le Parlement des changements apportés au crédit 5. Dans le *Budget principal des dépenses 1978-1979*, il le décrit comme suit :

> Ce crédit permet d'obtenir des fonds pour toutes sortes de petites dépenses, impossibles à prévoir au moment de l'établissement du Budget, et des fonds pour les hausses de traitements provoquées par les conventions collectives qui entreront en vigueur au cours de la nouvelle année, quand ces hausses dépassent les réserves faites par les ministères à cette fin sur leurs propres crédits.

L'année suivante, l'expression « toutes sortes de petites dépenses » a été remplacée par « diverses dépenses urgentes ». Dans le *Budget principal des dépenses 1987-1988*, le mot « urgentes » a été abandonné. Dans le *Budget principal des dépenses 2001-2002*, la description est la suivante :

> Ce crédit augmente les crédits afin de fournir au gouvernement la **souplesse nécessaire pour faire face à des dépenses imprévues jusqu'à l'obtention de l'approbation du Parlement** et d'absorber les coûts salariaux supplémentaires tels que les indemnités de départ et les prestations de maternité qui ne sont pas prévues dans le budget des dépenses ministériel. (C'est nous qui soulignons).

Préoccupations de longue date des vérificateurs généraux. Les rapports du vérificateur général de 1968, 1969 et 1970 remirent en question l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor pour financer des subventions sans l'autorisation préalable du Parlement. En 1968, nous avons remarqué que le Conseil du Trésor avait autorisé huit subventions sans avoir obtenu le consentement préalable du Parlement. En 1969, nous avons constaté que sept subventions avaient été imputées sur le crédit 5, et avaient par la suite été inscrites au Budget supplémentaire des dépenses; en 1971, nous avons signalé que la Chambre des communes avait appris que les subventions avaient été « affectées » ou « attribuées », mais sans préciser qu'elles avaient déjà été versées. Nous avons soulevé des questions similaires en 1972, et en 1973, nous avons demandé à la Chambre de se pencher sur les politiques pertinentes du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le 26 juin 1975, le secrétaire du Conseil du Trésor avisa le Comité permanent des comptes publics que toutes les subventions versées initialement au moyen du crédit pour éventualités avaient été inscrites par la suite dans les budgets supplémentaires des dépenses, aux fins d'examen par le Parlement, accompagnées d'une note précisant que les fonds provenaient du crédit 5 du Conseil du Trésor. Par conséquent, selon lui, aucune autre mesure ne s'imposait.

Décisions de la présidence. Au fil des ans, les présidents de la Chambre des communes ont rendu un certain nombre de décisions concernant le budget des dépenses. À notre avis, ces décisions portant sur le transfert des pouvoirs temporaires de dépenser qu'offre le crédit 5 pour le versement des subventions, s'appuyaient sur ce qui suit :

- Le gouvernement ne peut instaurer un programme au moyen du processus du budget des dépenses; ce processus n'affecte de l'argent qu'aux programmes déjà autorisés par une loi. Les subventions aux sociétés aériennes ont été financées au moyen du crédit 5 (voir la pièce 8.4), mais d'après nous, le Parlement n'avait pas autorisé cette dépense.
- Les principes du contrôle parlementaire sont simples : par la voie législative, établir un programme assujetti à l'examen du Parlement; ensuite, obtenir l'autorisation du Parlement de dépenser les fonds pour le programme, en vertu d'une loi de crédits.

Le 21 mars 1983, la présidente a rendu la décision suivante dans un cas de versement de fonds alors que la loi habilitante était encore à l'étude à la Chambre des communes :

> Le député de Calgary-Centre a contesté la recevabilité du crédit 10c de l'Industrie et du Commerce. À l'instar du député, je trouve que le problème ne réside pas en fait dans la méthode utilisée pour sortir de l'argent du crédit

Historique du recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour les subventions (suite)

des éventualités du Conseil du Trésor, mais plutôt dans l'objectif du programme auquel la subvention est destinée. Comme le précise le Budget supplémentaire, la subvention vise à faire des paiements en vertu de la *Loi sur le Programme de subventions aux investissements de petites entreprises*; il s'agit du projet de loi C-136 actuellement à l'étude.

Je ne peux que répéter ce que j'ai dit dans ma décision du 12 juin 1981 : « Le gouvernement doit se contenter de demander l'autorisation de faire des dépenses qui ont déjà été approuvées par une loi. » Par le crédit 10c, on précède manifestement la loi et, en ce sens, on cherche à établir un nouveau programme en l'absence d'un autre texte de loi l'autorisant; par ce crédit, on réclame également les fonds nécessaires pour mettre ce programme en application. Conformément aux décisions rendues par mes deux prédécesseurs et par moi-même, je dois donner raison au député de Calgary-Centre et déclarer que le crédit 10c est également irrecevable. En conséquence, les crédits L11c, sous la rubrique Pêches et Océans, et le crédit 10c, sous la rubrique Industrie et Commerce, étant irrecevables à la Chambre, seront rayés du *Budget supplémentaire (C)* pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et j'ordonne qu'il en soit fait ainsi. »

Comité sénatorial permanent des finances nationales. Au fil des ans, ce Comité s'est intéressé à l'utilisation du crédit pour éventualités par le gouvernement. Dans son Troisième rapport, en date du 16 décembre 1986, le Comité a décelé une divergence entre l'énoncé de l'objectif du crédit dans la Partie III du Budget des dépenses — « pourvoir à diverses dépenses urgentes qui ne pouvaient être prévues lors de l'établissement du Budget des dépenses » — et le libellé véritable du crédit dans le projet d'annexe à la loi de crédits, « pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues ». Le Comité a recommandé que le Secrétariat examine le recours au crédit 5, en clarifie l'objectif et remanie les Parties II et III des budgets des dépenses ultérieurs pour qu'elles soient cohérentes.

Le Comité a également parlé de la croissance de la composante du crédit qui couvre les « sommes urgentes et imprévisibles ». D'après les fonctionnaires du Secrétariat, il s'agissait d'une question de politique relevant des ministres. Néanmoins, lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, ils ont déclaré ce qui suit :

> ...le fait même que la description du crédit soit si vague, puisque nous parlons de dépenses diverses, mineures ou imprévues, permet toutes sortes d'interprétations... en résumé, que c'est une immense zone grise. Les gouvernements ont donc beaucoup de latitude dans le choix des conditions d'utilisation de ce crédit.

Le Comité a conclu qu'en raison de l'ambiguïté entourant l'utilisation de cette allocation et en l'absence de lignes directrices, le crédit 5 pourrait donner lieu à des abus. C'est pourquoi il a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse des lignes directrices régissant l'utilisation des sommes « urgentes et imprévisibles » imputées à ce crédit. Le Parlement pourrait ainsi savoir exactement à quelles fins cet argent est utilisé.

8.95 Comme nous l'avons fait remarquer, le crédit 5 donne l'autorisation provisoire de dépenser en partie pour diverses menues dépenses imprévues. Normalement, cette autorisation est transférée aux autres crédits pour les subventions et contributions et non imputée directement au crédit 5. Néanmoins, le Conseil du Trésor considère que lorsqu'il existe un besoin urgent d'effectuer un paiement de subvention, le libellé du crédit 5 donne aux ministères l'autorisation législative d'effectuer ce genre de paiement — en d'autres termes, de verser les subventions que le Parlement n'a pas encore autorisées, de façon distincte ou par catégorie.

8.96 Selon nous, lorsque des montants sont transférés à un crédit ministériel, ils ne peuvent être dépensés que conformément au libellé de ce crédit. Pour la plupart des crédits d'administration, cela ne pose pas de problème. Toutefois, pour les paiements de subventions, les sommes sont transférées aux crédits ministériels « Subventions inscrites au Budget des dépenses ». Au moment où les ministères versent plusieurs des subventions financées de façon provisoire au moyen du crédit 5, celles-ci ne sont pas encore inscrites au Budget. Elles ne le sont pas jusqu'à ce que le Budget supplémentaire des dépenses soit préparé. En approuvant ce Budget

Historique du recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour les subventions (suite)

des éventualités du Conseil du Trésor, mais plutôt dans l'objectif du programme auquel la subvention est destinée. Comme le précise le Budget supplémentaire, la subvention vise à faire des paiements en vertu de la *Loi sur le Programme de subventions aux investissements de petites entreprises*; il s'agit du projet de loi C-136 actuellement à l'étude.

Je ne peux que répéter ce que j'ai dit dans ma décision du 12 juin 1981 : « Le gouvernement doit se contenter de demander l'autorisation de faire des dépenses qui ont déjà été approuvées par une loi. » Par le crédit 10c, on précède manifestement la loi et, en ce sens, on cherche à établir un nouveau programme en l'absence d'un autre texte de loi l'autorisant; par ce crédit, on réclame également les fonds nécessaires pour mettre ce programme en application. Conformément aux décisions rendues par mes deux prédécesseurs et par moi-même, je dois donner raison au député de Calgary-Centre et déclarer que le crédit 10c est également irrecevable. En conséquence, les crédits L11c, sous la rubrique Pêches et Océans, et le crédit 10c, sous la rubrique Industrie et Commerce, étant irrecevables à la Chambre, seront rayés du *Budget supplémentaire (C)* pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et j'ordonne qu'il en soit fait ainsi. »

Comité sénatorial permanent des finances nationales. Au fil des ans, ce Comité s'est intéressé à l'utilisation du crédit pour éventualités par le gouvernement. Dans son Troisième rapport, en date du 16 décembre 1986, le Comité a décelé une divergence entre l'énoncé de l'objectif du crédit dans la Partie III du Budget des dépenses — « pourvoir à diverses dépenses urgentes qui ne pouvaient être prévues lors de l'établissement du Budget des dépenses » — et le libellé véritable du crédit dans le projet d'annexe à la loi de crédits, « pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues ». Le Comité a recommandé que le Secrétariat examine le recours au crédit 5, en clarifie l'objectif et remanie les Parties II et III des budgets des dépenses ultérieurs pour qu'elles soient cohérentes.

Le Comité a également parlé de la croissance de la composante du crédit qui couvre les « sommes urgentes et imprévisibles ». D'après les fonctionnaires du Secrétariat, il s'agissait d'une question de politique relevant des ministres. Néanmoins, lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, ils ont déclaré ce qui suit :

> ...le fait même que la description du crédit soit si vague, puisque nous parlons de dépenses diverses, mineures ou imprévues, permet toutes sortes d'interprétations... en résumé, que c'est une immense zone grise. Les gouvernements ont donc beaucoup de latitude dans le choix des conditions d'utilisation de ce crédit.

Le Comité a conclu qu'en raison de l'ambiguïté entourant l'utilisation de cette allocation et en l'absence de lignes directrices, le crédit 5 pourrait donner lieu à des abus. C'est pourquoi il a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse des lignes directrices régissant l'utilisation des sommes « urgentes et imprévisibles » imputées à ce crédit. Le Parlement pourrait ainsi savoir exactement à quelles fins cet argent est utilisé.

8.95 Comme nous l'avons fait remarquer, le crédit 5 donne l'autorisation provisoire de dépenser en partie pour diverses menues dépenses imprévues. Normalement, cette autorisation est transférée aux autres crédits pour les subventions et contributions et non imputée directement au crédit 5. Néanmoins, le Conseil du Trésor considère que lorsqu'il existe un besoin urgent d'effectuer un paiement de subvention, le libellé du crédit 5 donne aux ministères l'autorisation législative d'effectuer ce genre de paiement — en d'autres termes, de verser les subventions que le Parlement n'a pas encore autorisées, de façon distincte ou par catégorie.

8.96 Selon nous, lorsque des montants sont transférés à un crédit ministériel, ils ne peuvent être dépensés que conformément au libellé de ce crédit. Pour la plupart des crédits d'administration, cela ne pose pas de problème. Toutefois, pour les paiements de subventions, les sommes sont transférées aux crédits ministériels « Subventions inscrites au Budget des dépenses ». Au moment où les ministères versent plusieurs des subventions financées de façon provisoire au moyen du crédit 5, celles-ci ne sont pas encore inscrites au Budget. Elles ne le sont pas jusqu'à ce que le Budget supplémentaire des dépenses soit préparé. En approuvant ce Budget

supplémentaire, le Parlement donne l'autorisation rétroactive de dépenser. En d'autres termes, les subventions finissent par être autorisées par le Parlement, mais à la date où les paiements des subventions ont été faits, elles ne l'étaient pas.

8.97 Bien que le Conseil du Trésor ait transféré les fonds aux crédits ministériels, il considère que l'expression « payer diverses menues dépenses imprévues » constitue l'autorisation législative d'effectuer les paiements de subventions. Selon nous, le libellé est suffisamment vague pour permettre de croire qu'il autorise à peu près tous les paiements, si les fonds sont imputés directement au crédit sans avoir été transférés à un crédit ministériel au préalable. Est-ce que ce manque de clarté convient, étant donné le recours accru au crédit pour financer provisoirement des paiements de subventions?

8.98 Le Secrétariat du Conseil du Trésor soutient que l'utilisation que l'on a faite de ce crédit est plus restrictive que les utilisations autorisées par le Parlement. Lorsqu'il étudie la demande de recours au crédit 5 soumise par un ministère, le Conseil du Trésor exige que ce dernier ait l'autorisation législative d'effectuer le paiement souhaité, c'est-à-dire que le type de paiement ou l'objet du paiement s'inscrive manifestement dans les autorisations législatives ou le mandat du ministère. Toutefois, il convient de faire la distinction entre l'autorisation liée à un programme — l'autorisation d'effectuer des paiements d'une nature particulière — et l'autorisation de dépenser pour promouvoir l'atteinte des objectifs de programme. Les objectifs de programme sont prescrits par les textes juridiques de fond. L'autorisation de dépenser qui s'y rapporte est conférée par les lois de crédits.

8.99 Certes, nous reconnaissons que le gouvernement doit veiller à avoir suffisamment de marge de manœuvre pour faire face aux imprévus. Toutefois, nous craignons que le point de vue du Secrétariat au sujet de l'utilisation du crédit 5 permette de dépenser une quantité importante de fonds publics avant que le Parlement n'ait donné son autorisation. Par exemple, la subvention versée pour l'appui technologique au développement durable, dont il est fait mention dans la pièce 8.4, a soulevé une importante question qu'abordait pour la première fois la vérificatrice générale dans les observations qu'elle a présentées dans les *Comptes publics du Canada 2001* : l'autorisation d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada de verser les fonds après avoir été informés du transfert du pouvoir de dépenser que permet le crédit 5.

8.100 Nous avons constaté que lorsque les ministères ont effectué les paiements en avril 2001, le libellé du crédit 10 de chacun d'eux — soit les crédits utilisés pour canaliser les fonds — ne faisait aucunement allusion à des subventions de la sorte ou de cette ampleur. Toutefois, nous avons également remarqué que par la suite l'approbation des postes spécifiques par le Parlement, au moyen du Budget supplémentaire des dépenses, donnerait l'autorisation de dépenser rétroactivement. Lors de la rédaction du présent document, les subventions de 50 millions de dollars versées presque un an auparavant n'avaient toujours pas été autorisées, même si le Parlement avait

été saisi de la demande d'autorisation dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2001-2002*.

8.101 Le Secrétariat du Conseil du Trésor allègue que l'expression « payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues » tient lieu d'autorisation. Selon cette interprétation, n'importe quel paiement pourrait être effectué au moyen du crédit 5, mais les huit lignes directrices du Secrétariat (voir la pièce 8.5) restreignent quelque peu ce pouvoir de dépenser. Le Secrétariat ne recommandera pas le recours au crédit 5 à moins qu'on ne puisse démontrer au Conseil du Trésor que le ministère est tenu, en vertu de la loi, d'effectuer la dépense. De plus, le Conseil du Trésor doit être assuré que les conditions ou les accords de financement liés aux subventions ont été approuvés.

8.102 Toutefois, dans la décision qu'il a rendue le 22 novembre 2001, le président de la Chambre des communes a fait la distinction entre l'autorisation législative de principe de verser des subventions et l'autorisation connexe d'effectuer des paiements de subventions dans le cadre du processus d'affectation des crédits. Nous considérons également qu'il s'agit là d'une distinction fondamentale. Nous ne doutons pas qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada soient les ministères compétents pour verser une subvention au titre de l'appui technologique au développement durable, étant donné les activités qui découlent de leurs mandats respectifs. Cependant, l'autorisation de dépenser des fonds publics pour une telle subvention n'est pas prévue dans leur mandat. C'est le Parlement qui en donne l'autorisation au moyen d'une loi de crédits.

8.103 La pratique du gouvernement qui consiste à transférer provisoirement des sommes allouées à des subventions à des crédits ministériels n'autorisant pas le paiement affaiblit le contrôle des dépenses publiques par le Parlement.

Il n'existe pas de définition de « diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues »

8.104 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne dispose d'aucune ligne directrice ni d'aucun critère précisant quels genres de dépenses pourraient être considérés comme « diverses menues dépenses imprévues », ce qui a permis au Conseil du Trésor de recourir au crédit des éventualités pour financer des postes non inscrits au Budget principal des dépenses, mais dont il avait approuvé l'inscription dans le budget supplémentaire des dépenses ultérieur.

8.105 Bien que manifestement le Secrétariat n'ait élaboré aucune définition ni quelque orientation stratégique sur l'interprétation de l'expression « diverses menues dépenses imprévues », celle-ci a une acception courante. Selon nous, il n'est pas évident que plusieurs des paiements de subventions effectués en vertu du pouvoir de dépenser du crédit 5, y compris les trois subventions décrites dans la pièce 8.4, soient bien « diverses menues dépenses imprévues » comme l'entendait le Parlement.

8.106 Il est difficile de considérer les subventions octroyées à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable et à la Réserve

de la biosphère de Clayoquot Sound comme des dépenses imprévues. L'initiative de la Fondation a en effet été annoncée dans le budget de février 2000, soit plus d'un an avant le versement des fonds. L'initiative de la réserve de Clayoquot Sound l'avait été dans le budget de février 1999; la subvention a été versée le 5 mai 2000, soit le jour où le Premier ministre a assisté à la cérémonie officielle de la désignation de Clayoquot Sound, comme étant une réserve mondiale de la biosphère de l'UNESCO. Il est donc manifeste qu'aucune de ces subventions n'était imprévue.

Pièce 8.5 Les huit lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor

En 1989, le Secrétariat du Conseil du Trésor a rendu compte au Comité sénatorial permanent des finances nationales de l'approche adoptée pour examiner les demandes de recours au crédit pour éventualités du gouvernement, formulées par les ministères. Voici certaines des lignes directrices, présentées dans son rapport, que le Conseil du Trésor a approuvées :

1. Comme l'autorisation des paiements sur le fonds des éventualités est contenue dans le libellé du crédit 5, tous ces paiements doivent être pleinement conformes à ce libellé (c.-à-d. qu'au besoin, ils pourraient être des imputations permanentes au crédit 5).
2. En règle générale, on n'imputera pas de dépenses permanentes au crédit pour les besoins autres que les déficits de paye ou les primes accordées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*. Toutes les autres avances imputées au crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires devant être couvertes par des postes inscrits au Budget des dépenses supplémentaire suivant et être remboursées lorsque la loi de crédits y afférente est adoptée.
3. Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de trésorerie légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget des dépenses suppiémentaire.
4. Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du Budget des dépenses supplémentaire et si l'autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être fourni pour accorder cette autorisation.

En 1996, le SCT a ajouté les lignes directrices suivantes :

5. Des fonds suffisants doivent être disponibles dans le crédit 5 du Conseil du Trésor.
6. L'autorisation appropriée du Ministère ne suffit pas pour couvrir les besoins existants et ceux de la nouvelle initiative (à l'exception des postes de subventions) jusqu'à la fin de la période visée par le crédit.
7. Il doit exister un sentiment d'urgence lié à l'initiative tel que la dépense ne peut pas attendre que le Parlement approuve l'élément en question dans une loi de crédits.

Et, plus récemment :

8. Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention doit être versée.

Ces lignes directrices sont encore en vigueur et le Secrétariat les applique pour évaluer chaque demande ministérielle de recours au crédit 5. Il renvoie ensuite les demandes au Conseil du Trésor, accompagnées de ses recommandations. Des huit lignes directrices qu'applique le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, seules les quatre premières ont été approuvées par les ministres du Conseil du Trésor, ce qui fait de celles-ci une politique officielle de cet organisme.

de la biosphère de Clayoquot Sound comme des dépenses imprévues. L'initiative de la Fondation a en effet été annoncée dans le budget de février 2000, soit plus d'un an avant le versement des fonds. L'initiative de la réserve de Clayoquot Sound l'avait été dans le budget de février 1999; la subvention a été versée le 5 mai 2000, soit le jour où le Premier ministre a assisté à la cérémonie officielle de la désignation de Clayoquot Sound, comme étant une réserve mondiale de la biosphère de l'UNESCO. Il est donc manifeste qu'aucune de ces subventions n'était imprévue.

Pièce 8.5 Les huit lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor

En 1989, le Secrétariat du Conseil du Trésor a rendu compte au Comité sénatorial permanent des finances nationales de l'approche adoptée pour examiner les demandes de recours au crédit pour éventualités du gouvernement, formulées par les ministères. Voici certaines des lignes directrices, présentées dans son rapport, que le Conseil du Trésor a approuvées :

1. Comme l'autorisation des paiements sur le fonds des éventualités est contenue dans le libellé du crédit 5, tous ces paiements doivent être pleinement conformes à ce libellé (c.-à-d. qu'au besoin, ils pourraient être des imputations permanentes au crédit 5).
2. En règle générale, on n'imputera pas de dépenses permanentes au crédit pour les besoins autres que les déficits de paye ou les primes accordées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*. Toutes les autres avances imputées au crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires devant être couvertes par des postes inscrits au Budget des dépenses supplémentaire suivant et être remboursées lorsque la loi de crédits y afférente est adoptée.
3. Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de trésorerie légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget des dépenses supplémentaire.
4. Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du Budget des dépenses supplémentaire et si l'autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être fourni pour accorder cette autorisation.

En 1996, le SCT a ajouté les lignes directrices suivantes :

5. Des fonds suffisants doivent être disponibles dans le crédit 5 du Conseil du Trésor.
6. L'autorisation appropriée du Ministère ne suffit pas pour couvrir les besoins existants et ceux de la nouvelle initiative (à l'exception des postes de subventions) jusqu'à la fin de la période visée par le crédit.
7. Il doit exister un sentiment d'urgence lié à l'initiative tel que la dépense ne peut pas attendre que le Parlement approuve l'élément en question dans une loi de crédits.

Et, plus récemment :

8. Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention doit être versée.

Ces lignes directrices sont encore en vigueur et le Secrétariat les applique pour évaluer chaque demande ministérielle de recours au crédit 5. Il renvoie ensuite les demandes au Conseil du Trésor, accompagnées de ses recommandations. Des huit lignes directrices qu'applique le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, seules les quatre premières ont été approuvées par les ministres du Conseil du Trésor, ce qui fait de celles-ci une politique officielle de cet organisme.

8.107 Ces dépenses étaient-elles de menues dépenses? Les fonctionnaires que nous avons interviewés au Secrétariat du Conseil du Trésor ont défini de diverses façons la signification de « menues dépenses ».

8.108 Le 2 octobre 2001, le ministre des Transports a annoncé l'octroi du régime d'indemnisation aux transporteurs aériens. Le besoin d'une telle indemnisation en conséquence de la fermeture de l'espace aérien canadien après les attaques terroristes du 11 septembre était certainement imprévu. En outre, la situation était manifestement urgente. Mais le montant était-il « une menue dépense »? S'il ne l'était pas, nous sommes d'avis que le gouvernement avait d'autres moyens d'effectuer ces paiements.

8.109 Ainsi, un précédent a été établi dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 1986-1987*, dans lequel on demandait des fonds additionnels pour un programme spécial d'aide financière destinée à amortir l'incidence de la « guerre des subsides », qui avait cours sur le marché mondial, par l'attribution de subventions aux agriculteurs canadiens. Toutes les parties ont accepté d'examiner le projet de loi de crédits à la Chambre des communes, le lendemain. Le programme a été débattu pendant l'examen du projet de loi par le comité plénier. Le projet de loi, adopté par la Chambre des communes, a été renvoyé immédiatement au Sénat aux fins d'approbation et il a reçu la sanction royale en l'espace de quelques heures. Une telle pratique rompait avec la convention établie et établissait un précédent en ce sens que l'on demandait au Parlement, compte tenu de circonstances spéciales, de débattre une question même si le ministre de l'Agriculture disposait d'une autorisation suffisante pour effectuer une dépense de programme dans le but de mener une telle initiative.

8.110 Nous sommes d'avis que le gouvernement aurait pu invoquer ce précédent pour les subventions aux sociétés aériennes. Une loi aurait pu être préparée, déposée, adoptée et recevoir la sanction royale entre le 17 septembre et le 5 octobre 2001, alors que le Parlement siégeait, soit à temps pour éviter les faillites des sociétés aériennes.

Conclusion

8.111 On a encore recours au crédit pour éventualités du gouvernement afin d'effectuer d'importants paiements de subventions, et ce, en dépit des préoccupations exprimées au cours des 30 dernières années par le Bureau du vérificateur général et le Parlement. Il en résulte que des centaines de millions de dollars sont payés avant même que le Parlement en ait donné l'autorisation. Les parlementaires et les présidents de la Chambre des communes ont contesté le recours à ce crédit par le gouvernement, et même au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, les fonctionnaires interprètent différemment le libellé du crédit.

8.112 **Recommandation.** Étant donné l'évolution du recours au crédit 5, le Parlement, par l'intermédiaire du Comité sénatorial permanent des finances nationales et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, voudra peut-être envisager d'examiner le libellé du crédit pour éventualités du gouvernement afin de s'assurer que l'utilisation de ce crédit pour le versement de subventions est bien conforme à l'intention du

Parlement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait répondre à la recommandation des comités en suivant la procédure parlementaire.

8.113 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor une politique ou des lignes directrices officielles sur le recours au crédit pour éventualités du gouvernement dans le cas des subventions. La politique ou les lignes directrices devraient clarifier l'interprétation de l'expression « diverses menues dépenses imprévues » en ce qui concerne les subventions. Le Secrétariat devrait communiquer comme il se doit la politique ou les lignes directrices à ses analystes.

8.114 Recommandation. Le Conseil du Trésor devrait rendre compte au Parlement, dans le Budget supplémentaire des dépenses, de toute exception à ses politiques ou lignes directrices qui régissent le recours au crédit 5 pour les subventions, et des raisons invoquées pour justifier les exceptions.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, le recours au Crédit 5 du Conseil du Trésor, comme source temporaire d'autorisation, pour verser les paiements relatifs aux dépenses urgentes et imprévues, y inclus les subventions, est essentiel au maintien d'un bon gouvernement et est également prévu dans la loi. De plus, cette pratique se conforme aux précédents règlements de la présidence de la Chambre des communes à ce sujet ainsi qu'à des précédents et à la tradition parlementaire, telle qu'on la pratique à cet effet depuis plusieurs années. Toutes les subventions provenant initialement du crédit 5 sont ensuite soumises au Parlement par le biais du Budget supplémentaire des dépenses, et, en réponse aux questions précédentes soulevées par la vérificatrice générale et le Parlement, sont formellement portées à l'attention du Parlement.

Comme l'indique l'observation de vérification, le Conseil du Trésor a approuvé, à l'intention des analystes, des lignes directrices concernant l'utilisation du crédit 5. Ces lignes directrices ont évolué au fil des ans. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a suivi les lignes directrices dans tous les cas examinés dans le cadre des trois études.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor entend réviser les lignes directrices et les soumettre à l'approbation des ministres du Conseil du Trésor. Ces lignes directrices seront transmises à tous les analystes du Conseil du Trésor afin de garantir un traitement uniforme de toutes les présentations ministérielles.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeurs principaux : John Hodgins et Anne-Marie Smith

Rose Pelletier
Beth Stewart

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

	Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
Chapitre 2	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises
Chapitre 3	La sécurité des technologies de l'information
Chapitre 4	Le système de justice pénale : des défis importants à relever
Chapitre 5	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
Chapitre 6	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 7	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
Chapitre 8	Autres observations de vérification